

PROGETTO ICARO

---

**IL RIUSO SOCIALE  
DEI BENI E DELLE AZIENDE  
SOTTRATTE ALLA CRIMINALITÀ  
NEL PANORAMA NORMATIVO  
EUROPEO**

UNA RICERCA COMPARATIVA  
SULLA LEGISLAZIONE COMUNITARIA  
E SUGLI ORDINAMENTI NAZIONALI



PROGETTO ICARO

**IL RIUSO SOCIALE DEI BENI CONFISCATI  
E LA RIATTIVAZIONE DELLE AZIENDE  
SOTTRATTE ALLA CRIMINALITÀ  
NEL PANORAMA NORMATIVO EUROPEO**

*Una ricerca comparativa  
sulla legislazione comunitaria e sugli  
ordinamenti nazionali*

*Questa ricerca è stata realizzata da:*

Francesco Memo - *C.d.I.E (Centro di Iniziativa Europea)*

Ilaria Meli - *Università degli Studi di Milano*

*Con la supervisione di:*

Nando dalla Chiesa - *Università degli Studi di Milano*

Anna Catasta - *C.d.I.E (Centro di Iniziativa Europea)*

-

*Francesco Memo ha curato la redazione  
dei capitoli 3,4,6,7 e Ilaria Meli del capitolo 5*

# INDICE

1.	PREFAZIONE: LA STORIA E LA MEMORIA .....	6
2.	INTRODUZIONE ALLA RICERCA: OGGETTO E METODOLOGIA DI ANALISI .....	12
3.	LA DIRETTIVA 42/2014 SUL CONGELAMENTO E LA CONFISCA DEI PROVENTI DI REATO NELL'UNIONE EUROPEA .....	15
3.1	Prima e accanto alla Direttiva UE 42/2014: strumenti di cooperazione in tema di confisca .....	15
3.2	La direttiva 42/2014: filosofia di intervento e tempi di attuazione .....	17
3.3	L'oggetto della Direttiva: definizioni dei concetti e dei reati contemplati .....	18
3.4	Congelamento e confisca: quali differenze .....	21
3.5	La confisca in caso di fuga o malattia dell'indagato/imputato .....	22
3.6	La confisca per equivalente e la confisca allargata .....	23
3.7	Il ricorso a prestanome: la confisca presso terzi .....	24
3.8	La ricerca dei beni occultati .....	25
3.9	Gestione del bene durante il congelamento e destinazione dei beni confiscati .....	25
3.10	Il riutilizzo sociale dei beni confiscati .....	25
3.11	Raccolta di dati sui beni congelati e confiscati .....	26
4.	LA DISCUSSIONE DELLA DIRETTIVA: PUNTI CRITICI ED ELEMENTI PROBLEMATICI .....	28
4.1	Quale spazio per il riuso sociale nella normativa comunitaria? Le proposte del Parlamento Europeo .....	29

4.2	La mancata inclusione della “confisca senza condanna” .....	34
5.	ANALISI COMPARATA DELLE NORMATIVE DEGLI STATI MEMBRI IN TEMA DI SEQUESTRO E CONFISCA .....	40
5.1	Il contesto criminale europeo .....	41
5.1.1	Gli elementi di contesto rilevanti .....	43
5.2	La comparazione delle misure di sequestro e confisca nel panorama comunitario .....	44
5.2.1	La fase di sequestro .....	45
5.2.2	La fase di confisca .....	48
5.3	Il riutilizzo sociale .....	51
5.4	Previsioni specifiche in materia di criminalità organizzata .....	52
5.5	Il sequestro e la confisca di aziende negli Stati membri .....	53
6.	QUALE SPAZIO PER IL RIUSO SOCIALE DEI BENI CONFISCATI NEL PANORAMA NORMATIVO EUROPEO? .....	54
7.	ALLEGATO: UN’ANALISI ESPLORATIVA DEI PROGETTI FINANZIATI DALLA UE SUL TEMA DEL RIUSO SOCIALE DEI BENI CONFISCATI .....	58
7.1	Risultati della ricerca .....	59
7.2	Conclusioni .....	64
8.	BIBLIOGRAFIA E SITOGRAFIA .....	66

## 1. PRAFAZIONE: LA STORIA E LA MEMORIA

Com'è noto, le mafie esistono in Italia da molti decenni, per non dire secoli, ed esistono oggi in molti altri paesi del mondo. Per contrastare la loro diffusione e la loro presenza, che inquina l'economia di mercato, danneggia le imprese oneste e la vita dei lavoratori e dei cittadini, occorre soprattutto comprendere quali sono i mezzi più efficaci per contrastarne il potere e la diffusione. Nel 1982 l'azione di contrasto alle organizzazioni mafiose ha assunto in Italia grande efficacia per merito del parlamentare Pio La Torre che, conoscendo per esperienza personale la mafia siciliana, elaborò un progetto di legge avente due elementi fondamentali: la considerazione che la mafia è un'organizzazione criminale unitaria e la consapevolezza che i mafiosi temono più la perdita del patrimonio che la prigione. La Torre aveva compreso la trasformazione in atto della mafia e il suo proiettarsi in una dimensione internazionale, ovvero la globalizzazione delle attività criminali.

Dopo la sua barbara uccisione, il Governo inviò a Palermo il generale Dalla Chiesa, che negli anni precedenti era riuscito con metodi intelligenti a sconfiggere il terrorismo delle Brigate rosse: gli venne perciò dato il compito di debellare anche la mafia, ma i mafiosi non gliene lasciarono il tempo. La sua uccisione suscitò in tutto il paese uno sdegno di tali dimensioni da indurre i parlamentari a trasformare urgentemente in legge il progetto La Torre. Fu la Legge 646/82 che prese il nome dal promotore e dal ministro dell'Interno Virginio Rognoni.

Con la legge 646/82 venne inserito nel Codice penale l'art. 416 bis, che segnò una svolta rivoluzionaria nella lotta alle mafie, criminalizzando l'associazione mafiosa in quanto tale. La legge recita: "L'associazione

è di tipo mafioso quando coloro che ne fanno parte si avvalgono della forza di intimidazione del vincolo associativo e della condizione di assoggettamento e di omertà che ne deriva per commettere delitti, per acquisire in modo diretto o indiretto la gestione o comunque il controllo di attività economiche, di concessioni, di autorizzazioni, appalti e servizi pubblici o per realizzare profitti o vantaggi ingiusti per sé e per gli altri” Fu di conseguenza possibile nel 1986 ai magistrati Giovanni Falcone e Paolo Borsellino, sotto la guida di Antonino Caponnetto, far processare ben 475 boss. Le sentenze del “maxiprocesso” furono 19 condanne all’ergastolo e più di duemilaseicento anni di carcere. La reazione dei corleonesi, dopo che le condanne furono confermate dalla Corte di Cassazione, fu durissima: uccisero i loro principali nemici Giovanni Falcone e Paolo Borsellino, ma anche i loro amici Salvo Lima prima e Ignazio Salvo poi, in quanto non erano riusciti ad evitare il verdetto confermativo della Cassazione.

Al maxiprocesso fu applicata per la prima volta la ‘norma sui patrimoni’ prevista dalla legge Rognoni-La Torre, ovvero la confisca dei beni per i mafiosi. L’art. 416 bis recita infatti: “Nei confronti del condannato è sempre obbligatoria la confisca delle cose che servirono o furono destinate a commettere il reato e delle cose che ne sono il prezzo, il prodotto, il profitto o che ne costituiscono l’impiego.”

Tale provvedimento scatta ovviamente quando il soggetto non riesce a dimostrare la legittimità del possesso del bene.

Dopo le stragi di Capaci e via D’Amelio sorse in tutto il paese un movimento diffuso di ribellione alla cultura di morte della mafia. Ci si rese conto che non si doveva delegare solo ai magistrati e alle forze dell’ordine, quindi alla sola repressione, la lotta contro la mafia, ma che era necessaria la partecipazione dei cittadini, consapevoli che l’affermazione della legalità coincide con la realizzazione della democrazia.

Nel 1995 venne creata un’associazione con la finalità di sostenere le iniziative antimafia e di diffondere nel paese la cultura della legalità: Libera, associazioni, nomi e numeri contro le mafie. È nata così l’an-

timafia sociale che avrebbe riunito nel tempo circa 1500 gruppi, tra associazioni nazionali, associazioni locali e scuole, oltre a singoli cittadini.

Il primo obiettivo realizzato da Libera fu una raccolta di firme a sostegno del disegno di legge presentato dal parlamentare Giuseppe Di Lello per l'utilizzo sociale dei beni confiscati ai clan: era il perfezionamento dell'intuizione di La Torre.

Oltre un milione di cittadini in tutta Italia firmarono per sostenere quell'idea, che divenne legge nel marzo 1996 col numero 109. Si apriva così una nuova stagione di lotta alle mafie, in quanto i beni immobili confiscati potevano rimanere patrimonio dello Stato per finalità di giustizia, ordine pubblico o protezione civile, o essere trasferiti ai Comuni per finalità istituzionali o sociali e per rispondere quindi alle esigenze della collettività. La legge ha un grande valore simbolico, e produce allo stesso tempo lavoro per migliaia di persone tramite le cooperative che lavorano terreni confiscati o che hanno rilevato un'azienda confiscata.

L'applicazione della legge 109/96 ha avuto un percorso non sempre facile. In un primo momento (1999) è stato istituito l'Ufficio del Commissario straordinario del Governo per la gestione e destinazione dei beni confiscati. A partire dal 2010 dei beni si è occupata l' ANBSC, che però non ha ancora raggiunto la piena operatività.

La difficoltà maggiore si manifesta allorché il bene confiscato è un'azienda, poiché, nel caso in cui l'azienda dovesse chiudere, i lavoratori rimarrebbero senza lavoro. L'analisi dei problemi che incontrano le aziende confiscate è l'elemento chiave del progetto ICARO.

Nel 2010, a seguito della legge 136, il governo italiano ha effettuato una completa ricognizione delle norme antimafia di natura penale, processuale e amministrativa, e le ha riunite nel Codice antimafia, che tratta delle misure di prevenzione e della cosiddetta documentazione antimafia. È stata inoltre costituita l'Agenzia nazionale per l'ammini-



strazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata di stampo mafioso (ANBSC). Attualmente è in discussione al Parlamento la riforma dell'Agenzia, allo scopo di renderne l'attività più efficace e corrispondente alle necessità.

La nuova disciplina del Codice Antimafia, in corso di approvazione, prevede l'introduzione di misure volte a sostenere il fatturato delle imprese confiscate e agevolazioni nella partecipazione alle gare pubbliche per l'acquisto di beni e servizi. Sono previste novità riguardanti l'assegnazione delle aziende sequestrate e migliori garanzie di continuità aziendale alle imprese confiscate alle mafie, oltre che una più efficace tutela del lavoro nelle aziende. Nel 2016 la legge di Stabilità ha istituito un fondo per le aziende sequestrate e confiscate.

Il progetto ICARO è un progetto finanziato dalla Commissione europea e gestito da Arci Milano, Avviso Pubblico, Centro di Iniziativa Europea, Cgil Lombardia, Associazione Saveria Antiochia Osservatorio Antimafia, Università degli Studi di Milano. Un partenariato così esteso sta a significare quante e poliedriche forze siano necessarie per battere il fenomeno mafioso.

Il progetto Icaro, partendo dall'esperienza delle leggi sulla confisca e l'utilizzo sociale dei beni confiscati, ha approfondito una tematica fondamentale per la lotta alle mafie, ovvero la sopravvivenza delle aziende confiscate.

ICARO ha le seguenti finalità:

- analizzare i punti di forza e di debolezza nelle politiche di confisca e di riutilizzo dei beni e delle aziende mafiose sperimentate in Italia;
- comprendere come sia possibile ridurre i tempi fra sequestro e confisca definitiva;
- fornire competenze, strumenti, metodologie, pratiche in grado di migliorare le vicende delle aziende confiscate, coinvolgendo professionisti con competenze manageriali;

- evitare la chiusura delle aziende dopo il sequestro, costruendo un nuovo management aziendale che riqualifichi le stesse maestranze;
- elaborare di un modello di gestione e risanamento per le aziende sequestrate esplorando anche strumenti flessibili e alternativi alla confisca;
- sensibilizzare l'opinione pubblica europea sull'importanza del riutilizzo sociale e del risanamento dei beni confiscati come strumento efficace di contrasto e prevenzione dell'infiltrazione criminale nell'economia legale;
- trasferire a livello europeo competenze, metodologie e buone prassi adottate in Italia per colpire i beni criminali e impedire la diffusione degli interessi mafiosi nell'economia legale.

Le organizzazioni del progetto Icaro hanno tenuto tre incontri pubblici sulle problematiche delle aziende confiscate e una *lectio magistralis*:

- Convegno internazionale "Le infiltrazioni delle mafie nell'economia legale: mafie senza confini", Milano 10 aprile 2015;
- Convegno nazionale "Buone prassi per contrastare l'economia illegale: l'utilizzo a fini sociali dei beni confiscati alle mafie", Milano 27 novembre 2015;
- Convegno nazionale "Dall'impresa mafiosa all'impresa legale", Milano 19 aprile 2016;
- *Lectio Magistralis* "Una ricerca di frontiera: il progetto ICARO e le aziende confiscate alle organizzazioni mafiose, Milano 3 maggio 2016.

Nel 2012 alcune delle organizzazioni partner di ICARO, assieme ad altre strutture della società civile, hanno dato vita alla campagna "lo riattivo il lavoro" per una legge di iniziativa popolare a favore di norme che aiutino le aziende tolte alle organizzazioni criminali a sopravvivere. Occorre evitare il rischio che attività produttive, una volta tolte

dalle mani dei mafiosi, non riescano a reggere sul mercato, generando l'idea che la lotta alla mafia toglie lavoro e crea disoccupazione.

La mafia può essere sconfitta se alla repressione agita dalle forze dell'ordine e dalla magistratura si unisce l'antimafia sociale, cioè la messa in opera di una cultura della legalità operativa e costante dei cittadini, siano essi imprenditori o semplici consumatori. L'antimafia sociale si manifesta anche col far bene il proprio lavoro, rispettando le leggi e le regole e contrastando in ogni modo la corruzione.

Occorre che i cittadini, fino dalla scuola, siano messi in grado di conoscere le mafie e le loro attività. Una volta acquisita tale conoscenza e la consapevolezza degli effetti negativi che la presenza delle organizzazioni mafiose determina sulla vita economica e sulla vita democratica del paese, i cittadini diventano capaci di contrastare seriamente la diffusione delle mafie e di impegnarsi contro la corruzione che le favorisce. In Italia sono molte le associazioni, prima fra tutte Libera, che hanno come finalità primaria il contrasto alle mafie e offrono sostegno alle vittime della violenza mafiosa. Come le mafie si sono globalizzate, così deve estendersi e globalizzarsi anche l'antimafia delle Istituzioni e dei cittadini.

Gli Stati dell'Europa possono fornire un grande aiuto agli altri Stati e al tempo stesso difendere se stessi impedendo la proliferazione della presenza mafiosa nei loro territori. Europol ha rilevato che nel continente vi sono ben 3600 organizzazioni criminali. È perciò necessario creare un modello antimafia che sia utilizzabile in molti paesi.

Non per nulla l'Italia è il paese in cui le mafie sono nate ma è anche il paese dell'antimafia.

## 2. INTRODUZIONE ALLA RICERCA: OGGETTO E METODOLOGIA DI ANALISI

Obiettivo della ricerca è **capire come il tema del riuso sociale dei beni confiscati alla criminalità trova spazio nel panorama europeo**, al fine di:

- fornire un quadro sintetico sui **punti di forza e di debolezza** presenti nella normativa comunitaria in materia e negli ordinamenti legislativi degli Stati dell'Unione Europea;
- proporre alcune **raccomandazioni** per migliorare i percorsi di restituzione alle comunità dei patrimoni criminali e il loro riutilizzo a scopi sociali, con riferimento in particolare alla riattivazione delle imprese sottratte al controllo delle mafie.

La ricerca si articola in due azioni principali:

- l'analisi del **quadro legislativo europeo in tema di confisca dei proventi da reato**, con riferimento in particolare alla recente **direttiva UE 42/2014** sul "Congelamento e la confisca dei beni strumentali e dei proventi da reato nell'Unione Europea", che per la prima volta stabilisce principi comuni e norme minime ai diversi Stati Membri per la gestione e la cessione dei beni sottratti alla criminalità;
- l'analisi delle **legislazioni degli Stati Membri**, con l'obiettivo di elaborare un **quadro sinottico comparativo dei regimi di confisca presenti nei diversi ordinamenti nazionali**, con attenzione in particolare alle modalità di gestione e destinazione dei beni confiscati e al riconoscimento della possibilità di riuso sociale.

**La ricerca è basata sulla analisi di fonti sia primarie che secondarie.**

Le fonti primarie sono state individuate tramite gli archivi legislativi sulle normative europea e nazionali e tramite interrogazione diretta dei Parlamenti nazionali o degli uffici specializzati all'interno dei ministeri<sup>1</sup>, al fine di selezionare le fonti normative più adatte per condurre l'analisi comparata. Le fonti primarie analizzate si suddividono in due categorie:

- la **normativa comunitaria in tema di confisca dei proventi di reato, con focus specifico sulla direttiva UE 42/2014** e sulla documentazione prodotta nel processo di proposta, elaborazione e approvazione della Direttiva, quali documenti preparatori, pareri e relazioni presentate e discusse tra gli attori comunitari coinvolti (la Commissione, il Parlamento, gli Stati Membri, nonché i pareri espressi dal Comitato economico e sociale europeo e dal Comitato delle Regioni);
- l'analisi delle **legislazioni degli Stati Membri**, con l'obiettivo di elaborare un **quadro sinottico comparativo dei regimi di sequestro e confisca presenti nei diversi ordinamenti nazionali**, con attenzione in particolare alle modalità di gestione e destinazione dei beni confiscati e al riconoscimento della possibilità di riuso sociale.

Alle fonti primarie è stata affiancata l'analisi di fonti secondarie, ovvero una ricostruzione della letteratura disponibile sul tema, con riferimento in particolare a rapporti di ricerca prodotti in ambito istituzionale, accademico o all'interno di progetti europei relativi alla comparazione tra i regimi di confisca dei diversi paesi europei, alla regolazione comunitaria della confisca e all'uso sociale dei beni confiscati nella UE.

Nell'analisi della normativa nazionale è stata considerata anche la letteratura disponibile relativa alla presenza di organizzazioni criminali a livello nazionale.

---

1 Ad oggi sono state ricevute le risposte solamente da pochi Stati (Danimarca, Estonia, Finlandia, Irlanda, Malta, Regno Unito, Repubblica Ceca, Romania, Svezia).

Un'ulteriore azione di ricerca - che per la sua natura esplorativa si è deciso di integrare negli allegati del presente rapporto di ricerca - riguarda le caratteristiche dei **progetti nazionali e transnazionali in tema di gestione dei beni confiscati finanziati dalla UE** nell'ambito dei programmi di contrasto all'attività criminale e all'illegalità (Prevention of and Fight against Crime). L'analisi si è concentrata su un campione di progetti approvati dalla Commissione Europea, con l'obiettivo di valutare:

- la natura dei proponenti e le caratteristiche dei progetti (ad es. istituzioni/società civile, paesi coinvolti, entità finanziamento...);
- la consistenza statistica e qualitativa che il tema del riuso sociale dei beni confiscati occupa nei progetti;
- le scelte della Commissione nella selezione dei progetti.

Si tratta di una ricerca che ha permesso di enucleare alcuni elementi di attenzione ma che non ha potuto andare oltre ad un livello esplorativo in quanto, come illustrato negli allegati, sussistono significativi problemi di accesso e di qualità nei dati che la Commissione rilascia, problemi che meriterebbero di essere affrontati per migliorare la trasparenza e la capacità di attivazione della società civile su un tema così delicato e rilevante come il riuso sociale dei beni confiscati alla criminalità.

### **3. LA DIRETTIVA 42/2014 SUL CONGELAMENTO E LA CONFISCA DEI PROVENTI DI REATO NELL'UNIONE EUROPEA**

#### **3.1 PRIMA E ACCANTO ALLA DIRETTIVA UE 42/2014: STRUMENTI DI COOPERAZIONE IN TEMA DI CONFISCA**

**Il tema della confisca è da tempo oggetto di attenzione e interventi da parte dell'Unione Europea.** Negli anni sono stati adottati a livello comunitario diversi strumenti per combattere la criminalità organizzata attraverso l'aggressione ai patrimoni criminali. Tra i **principali strumenti di cooperazione** possono essere ricordati:

- l'Azione comune 1998/699 sul riciclaggio di denaro e sull'individuazione, il rintracciamento, il congelamento o sequestro e la confisca degli strumenti e dei proventi di reato;
- la decisione quadro 2001/500/GAI del Consiglio, che 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;
- la decisione quadro 2005/212/GAI del Consiglio, che armonizza le norme sulla 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 confisca per alcuni reati gravi, quando commessi nel quadro di un'organizzazione criminale;

- la decisione quadro 2003/577/GAI, che prevede il riconoscimento reciproco dei provvedimenti di blocco dei beni;
- la decisione quadro 2006/783/GAI, che prevede il riconoscimento reciproco dei provvedimenti di confisca (si veda in proposito anche la Relazione della Commissione del 2010 sull'attuazione del principio di reciproco riconoscimento delle decisioni di confisca);
- la decisione 2007/845/GAI del Consiglio relativa allo scambio di informazioni e alla cooperazione tra gli uffici degli Stati membri per il recupero dei beni, che obbliga gli Stati membri ad istituire o designare uffici nazionali per il recupero dei beni in qualità di punti di contatto centrali per facilitare, attraverso una cooperazione rafforzata, il reperimento più rapido possibile dei proventi di reato in tutta l'Unione europea.
- la comunicazione della Commissione sui proventi da reati del crimine organizzato (2008);
- il Programma di Stoccolma (2009) e le conclusioni del Consiglio Giustizia e affari interni in materia di confisca e recupero dei beni (2010);
- la comunicazione della Commissione sulla strategia di sicurezza interna dell'UE (2010);
- il rapporto del Parlamento Europeo sul crimine organizzato nell'Unione Europea (conosciuto come rapporto Alfano) e la risoluzione conseguente (2011).

A fronte di questo corpus di strumenti, si segnala tuttavia la permanenza di **elementi problematici** che sono alla base della decisione della Commissione di proporre nel 2012 una direttiva specificatamente dedicata alla confisca dei beni strumentali e dei proventi da reato nell'Unione Europea:

- il tema della **destinazione dei beni confiscati** - e in particolare la necessità di promuovere il **riutilizzo sociale dei beni** e delle azien-



de confiscate - **è rimasto un aspetto negletto nella legislazione comunitaria**, nonostante la sua rilevanza nell'efficacia complessiva dell'intero sistema di confisca. L'assegnazione dei beni confiscati alla società civile e alle comunità locali è richiamata da diversi documenti UE - si veda il rapporto della Commissione LIBE (Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni) del Parlamento Europeo su questo tema del 2012 - ma non è stata affrontata in maniera organica nel quadro della regolamentazione comunitaria sulla confisca dei proventi del crimine.

- l'implementazione da parte degli Stati Membri delle regolamentazioni comunitarie in materia di confisca è risultata molto lenta, con il risultato che il **processo di armonizzazione tra le legislazioni nazionali appare insufficiente e deficitario**. Ciò impatta sulle capacità di cooperazione internazionale nella individuazione, rintracciamento, congelamento e confisca degli strumenti e dei proventi di reato a livello europeo. Permangono significative divergenze legislative in tema di confisca nel diritto degli Stati Membri, con conseguenti difficoltà di collaborazione in fase di recupero dei beni e di reciproca assistenza giudiziaria, nei casi di divergenza tra il modello di confisca accolto dallo Stato richiedente e quello proprio dello Stato richiesto.

### 3.2 LA DIRETTIVA 42/2014: FILOSOFIA DI INTERVENTO E TEMPI DI ATTUAZIONE

È in questo quadro che si inserisce la **nuova direttiva 42/2014**, adottata dal Parlamento e dal consiglio il 3 aprile 2014 – su proposta della commissione del 12 marzo 2012 – relativa al congelamento e alla confisca dei beni strumentali e dei proventi da reato nell'Unione europea. La finalità della direttiva è rappresentata dall'offrire **«norme minime»<sup>2</sup>** che siano in grado di ravvicinare i regimi degli Stati membri in materia di congelamento e confisca dei beni, favorendo così la fiducia reciproca e un'efficace cooperazione transfrontaliera.

Ma la direttiva rappresenta anche un **importante momento di riconoscimento politico della rilevanza che l'infiltrazione criminale ha assunto nell'economia dei paesi europei** e della necessità di mettere in campo strumenti più efficaci per sottrarre alle mafie i proventi da reato e i beni derivanti da attività di natura criminosa.

La direttiva è stata approvata dal Parlamento e dal Consiglio il 3 aprile 2014, con il voto contrario della Polonia e senza la partecipazione al voto dell'Inghilterra - con la conseguente esclusione di un'area di rilievo all'ambito di operatività della direttiva - e della Danimarca, che era stata la principale promotrice della direttiva n. 212/2005 sui poteri allargati di confisca; aderisce invece l'Irlanda ma solo in relazione ai reati contemplati dagli strumenti legislativi cui è vincolata. **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.**

### **3.3 L'OGGETTO DELLA DIRETTIVA: DEFINIZIONI DEI CONCETTI E DEI REATI CONTEMPLATI**

In termini generali il processo di recupero dei beni strumentali e dei proventi da reato frutto di attività criminali può essere distinto in quattro fasi:

- la fase di intelligence o pre-investigativa, durante la quale gli inquirenti verificano la fonte di informazione alla base delle indagini e determinano la sua autenticità;
- la fase investigativa, nella quale i proventi da reato sono localizzati e identificati e vengono raccolte e verificate evidenze relative alla

---

2 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.

proprietà di questi beni, ad esempio attraverso richieste di mutua assistenza legale o indagini finanziarie per ottenere informazioni su conti offshore o l'analisi di dati bancari. Il lavoro investigativo può portare a misure temporanee di congelamento - ad es. di sequestro - in modo da poter procedere in seguito ad un ordine di confisca da parte della magistratura;

- la fase processuale, nella quale la persona accusata dei reati individuati nella fase investigativa è sottoposta al giudizio dell'autorità giudiziaria, che valuta anche la determinazione di una decisione di confisca dei beni;
- la fase relativa alla destinazione, che riguarda il cosa fare del bene che sottoposto a confisca dall'autorità giudiziaria e che in accordo con la legge risulta a disposizione dello Stato, tenendo in considerazione gli obblighi di cooperazione internazionale e la compensazione alle vittime del danno.

La direttiva interviene in questo schema generale che porta alla confisca dei proventi da reato fornendo innanzitutto alcune **definizioni preliminari** e chiarendo quali siano i reati contemplati dalla direttiva. Le definizioni preliminari riguardano in particolare i concetti di:

- con provento si intende ogni vantaggio economico derivato, direttamente o indirettamente, da reati; esso può consistere in qualsiasi bene e include ogni successivo reinvestimento o trasformazione di proventi diretti e qualsiasi vantaggio economicamente valutabile. Il provento può dunque discendere direttamente o indirettamente dalla condotta criminosa ovvero essere frutto di un successivo reinvestimento o di una trasformazione del provento stesso. Inoltre la nozione di "proventi" va intesa nel senso di ricomprendervi il valore stimato dei medesimi allorquando siano stati totalmente o parzialmente confusi con altri di provenienza legittima. Si comprendono, quindi, sia i surrogati (ogni successivo reinvestimento o trasformazione di proventi diretti da parte dell'indagato o imputato) in cui gli originari profitti siano stati investiti, sia gli utili valutabili;

- con bene si intende un bene di qualsiasi natura, materiale o immateriale, mobile o immobile, nonché atti giuridici o documenti che attestano un titolo o un diritto su tale bene. Nella nozione vi rientrano a titolo esemplificativo: strumenti finanziari, titoli di credito e strumenti legali «comprovanti il diritto di proprietà o altri diritti» (considerando 12). In secondo luogo tra i beni confiscati rientrano quelli “strumentali”, ossia i beni utilizzati o destinati a essere utilizzati in qualsiasi modo, totalmente o parzialmente, per la commissione di un reato (art. 2, n. 3).

L’ambito di applicazione della direttiva è delimitato dall’art. 3 che individua i **gravi reati contemplati dalla direttiva**:

- reati in materia di corruzione
- reati che contraddistinguono particolarmente l’attività di associazioni mafiose e assimilati:
  - traffico di stupefacenti
  - la tratta di esseri umani
  - i reati in materia di terrorismo e di attacco ai sistemi di informazione
  - i reati che interessano la falsificazione di monete, gli strumenti di pagamento
  - il riciclaggio di denaro
  - abuso e sfruttamento sessuale del minore e pedo-pornografia.

**Il riferimento contenuto nella direttiva alla sfera della “criminalità organizzata” consente tuttavia l’ampliamento anche ad altri reati.** Del resto nel primo considerando si evidenzia che la finalità della direttiva è quella di imporre agli Stati di dotarsi dei mezzi per rintracciare, congelare, gestire e confiscare i proventi da reato, proprio perché il profitto è il motore principale della criminalità organizzata transfrontaliera, comprese le organizzazioni criminali di stampo mafioso, e la prevenzione e la lotta efficaci contro la criminalità organizzata dovrebbero

essere conseguite neutralizzando i proventi da reato. In tal modo, ad esempio, potranno rientrare nell'ambito di applicazione della direttiva i reati ambientali, tra cui il traffico di rifiuti, se realizzati da organizzazioni criminali per finalità di profitto.

### 3.4 CONGELAMENTO E CONFISCA: QUALI DIFFERENZE

**Il congelamento si configura il divieto temporaneo di trasferimento, distruzione, conversione, eliminazione o circolazione esercitabili su un bene**, trasferendone la custodia e il controllo allo Stato. Il congelamento, inoltre, potrebbe essere a sua volta anticipato da misure urgenti che consentano all'autorità competente l'immediata assicurazione del bene. Fine ultimo del provvedimento di congelamento è quello di preservare il bene in vista della confisca; esso "resta in vigore solo per il tempo necessario» a perseguire tale scopo.

**La confisca è un provvedimento adottato dall'autorità giudiziaria che priva irrevocabilmente il titolare del bene di qualsiasi diritto sullo stesso, a seguito di una sentenza penale definitiva.** Una volta divenuta definitiva la sentenza di condanna, è possibile procedere alla confisca, indipendentemente dal previo congelamento dei beni.

Il congelamento e la confisca si configurano dunque quali concetti fra loro autonomi, anche se la procedura di congelamento, finalizzata a preservare il bene fintantoché non sia possibile adottare un provvedimento di confisca, assume i connotati di prerequisito rispetto a quest'ultima. I beni congelati, se non confiscati, devono essere immediatamente restituiti o messi a disposizione per finalità diverse (quali ad esempio garanzia del risarcimento del danno). La confisca non deve in alcun modo limitare il diritto dei soggetti danneggiati dal reato, con la conseguenza che gli Stati devono adottare necessarie misure di garanzia per le vittime.

La direttiva dispone che le persone colpite da tali provvedimenti «godano del diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale» (art. 8).

Nel recepire il testo normativo, gli Stati membri s'impegnano a osservare i principi contenuti nella carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, nonché le disposizioni della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (Cedu), così come interpretate dalla corte di Strasburgo (considerando 38).

### 3.5 LA CONFISCA IN CASO DI FUGA O MALATTIA DELL'INDAGATO/IMPUTATO

Come ricordato, secondo la direttiva la confisca è disposta solo a seguito di una condanna definitiva, anche se pronunciata in contumacia. **Il legislatore comunitario ha previsto tuttavia che in determinate e circoscritte circostanze, nelle quali non è possibile svolgere il processo per l'assenza fisica dell'imputato, l'autorità giudiziaria possa comunque confiscare beni strumentali e proventi da reato.** I casi contemplati sono **la malattia e la fuga dell'indagato/imputato**; in tali casi l'esistenza di un procedimento in contumacia negli Stati membri dovrebbe essere sufficiente per adempiere a tale obbligo. Compete comunque agli Stati predisporre, entro limiti di ragionevolezza, quanto necessario affinché il soggetto sia comunque avvertito e messo in grado di partecipare al procedimento di confisca.

Fuga e malattia permanente sono le uniche ipotesi contemplate dalla direttiva per procedere a confisca in assenza di sentenza di condanna. Non è prevista la possibilità di confisca nel caso di morte del reo, originariamente inserita nella Proposta di Direttiva presentata dalla Commissione nel 2012 e contemplata ad esempio nell'ordinamento italiano. Si tratta di una fattispecie che secondo diversi osservatori rappresenta un importante ed efficace strumento nella lotta al crimine organizzato, perché permette di sottrarre i beni di origine illecita nell'ipotesi in cui la morte del reo sopravvenga nel corso del procedimento in seguito all'accertamento, ancorché non definitivo, dell'origine criminale dei beni da confiscare.

### 3.6 LA CONFISCA PER EQUIVALENTE E LA CONFISCA ALLARGATA

In alternativa alla confisca diretta dei proventi e dei beni strumentali è consentito agli Stati membri di adottare la **confisca per equivalente**, ossia la confisca di beni, ricompresi nel patrimonio del condannato, il cui valore corrisponda a quello dei proventi o dei beni strumentali da confiscare, ad esempio quando si configura la responsabilità del condannato nel rendere indisponibile i beni in questione.

L'autorità giudiziaria può inoltre procedere alla confisca non solo dei beni strettamente collegati al reato oggetto di sentenza definitiva ma anche privare il condannato della disponibilità totale o parziale del suo patrimonio, in base alla convinzione (non all'accertamento) che lo stesso derivi da altre condotte criminose. Si tratta di una forma di **confisca allargata (o estesa)**, nel senso che non si richiede l'accertamento del nesso causale tra i beni da confiscare e specifici reati, ma il provvedimento di confisca si estende a tutti i beni che il giudice ritenga di origine criminale «in base alle circostanze del caso, compresi fatti specifici e gli elementi di prova disponibili».

Ciò non significa che debba essere accertato che i beni in questione derivano da condotte criminose. **La confisca estesa può essere adottata in base a una «ponderazione della probabilità», ovvero su una ragionevole presunzione, che i beni di cui il soggetto è titolare siano frutto di attività criminali**, anche se la sua applicazione presuppone comunque la condanna definitiva per uno dei reati contemplati dalla direttiva. Una sproporzione tra i beni dell'interessato e il suo reddito legittimo può rientrare tra i fatti idonei ad indurre l'autorità giudiziaria a concludere che i beni derivano da condotte criminose. Gli Stati membri possono inoltre fissare un periodo di tempo entro il quale si può ritenere che i beni siano derivati da condotte criminose.

Nel considerando n. 19 si precisa che la confisca allargata rappresenta un importante strumento di lotta contro l'accumulazione di capitali illeciti da parte della criminalità organizzata: "I gruppi criminali si de-

dicano ad una vasta gamma di attività criminose. Allo scopo di contrastare efficacemente le attività della criminalità organizzata, vi possono essere situazioni in cui è opportuno che la condanna penale sia seguita dalla confisca non solo dei beni associati a un dato reato, ma anche di ulteriori beni che l'autorità giudiziaria stabilisca costituire proventi da altri reati". La Direttiva definisce un unico modello di confisca "estesa", attraverso "un unico insieme di norme minime" obbligatorie alle quali gli Stati devono attenersi, per perseguire l'armonizzazione e il conseguente mutuo riconoscimento, rimediando alla mancata implementazione della decisione quadro n. 212/2005 che non è riuscita a favorire l'armonizzazione in materia. Il permanere di concetti diversi di confisca estesa nelle giurisdizioni nazionali ha rappresentato un ostacolo oggettivo alla cooperazione transfrontaliera nei casi di confisca.

### 3.7 IL RICORSO A PRESTANOME: LA CONFISCA PRESSO TERZI

Considerato che il trasferimento fittizio di beni a prestanome è pratica assai diffusa all'interno delle organizzazioni criminali, la direttiva impone agli Stati membri l'adozione di misure idonee a consentire la confisca (nonché il congelamento) presso terzi che «sapevano o avrebbero dovuto sapere» che la causa del trasferimento era l'esclusiva elusione del provvedimento giudiziario. È la cosiddetta **confisca presso terzi. I destinatari della norma potranno essere tanto le persone fisiche che le persone giuridiche (ad esempio società o imprese)**. La consapevolezza da parte dei terzi coinvolti deve derivare da circostanze e fatti concreti quali, per esempio, il trasferimento a titolo gratuito ovvero un'alienazione a un prezzo ingiustificatamente inferiore a quello di mercato, fatta salva la buona fede. Vi dovrà rientrare anche il caso in cui il reato sia stato commesso a vantaggio o per conto dell'acquirente, nonché l'ipotesi in cui il trasferimento sia avvenuto per mezzo di un intermediario. È, comunque, lasciato ai legislatori nazionali considerare la confisca presso terzi quale scelta alternativa o soluzione sussidiaria rispetto alla confisca diretta.



### 3.8 LA RICERCA DEI BENI OCCULTATI

L'imputato, oltre che cedendo il bene a terzi, potrebbe evitare gli effetti del congelamento e della confisca semplicemente occultando il proprio patrimonio. Per tali ipotesi, gli Stati membri sono tenuti a individuare efficaci strumenti che consentano all'autorità giudiziaria, da un lato, di ricercare e individuare i beni e dall'altro di definire in ogni caso "l'esatta portata dei beni da confiscare", cosicché sia possibile procedere alla corretta esecuzione del provvedimento (ovvero alla sua emanazione) anche successivamente alla sentenza definitiva (considerando 30).

### 3.9 GESTIONE DEL BENE DURANTE IL CONGELAMENTO E DESTINAZIONE DEI BENI CONFISCATI

**Durante il periodo in cui il bene è sottoposto alla misura di congelamento, è necessario garantire una gestione che ne preservi il valore economico.** A questo scopo gli Stati membri devono dotarsi di meccanismi adeguati, quali, per esempio, l'istituzione di **uffici centralizzati**, consentendo eventualmente anche la vendita o il trasferimento del bene. Affinché la gestione dei beni sottratti al loro titolare non diventi un'ulteriore occasione economica per le associazioni criminali, devono essere adottate misure che consentano di evitare qualsiasi infiltrazione illegale.

### 3.10 IL RIUTILIZZO SOCIALE DEI BENI CONFISCATI

La direttiva auspica – in maniera non vincolante – che gli **Stati si orientino per un utilizzo dei beni confiscati per scopi di interesse pubblico o sociale**. L'articolo 10-3 recita: "Gli Stati membri valutano se adottare misure che permettano di utilizzare i beni confiscati per scopi di interesse pubblico o sociale." Tale formula comporta un obbligo procedurale per gli Stati membri, quale un'analisi giuridica o un esame dei

vantaggi e degli svantaggi connessi all'introduzione delle misure. Tra le misure in questione potrebbero esserci la destinazione a progetti di contrasto e di prevenzione della criminalità nonché ad altri progetti di interesse pubblico e di utilità sociale (considerando 35). Allo stesso tempo la direttiva specifica che gli Stati membri debbano comprendere tra le opzioni di destinazione dei beni congelati e confiscati anche la possibilità di vendere o trasferire i beni, ove necessario.

Si sottolinea invece che nella direttiva non è presente alcun riferimento al caso delle aziende confiscate e al loro recupero a fini di utilità sociale e di sviluppo socio-economico.

### 3.11 RACCOLTA DI DATI SUI BENI CONGELATI E CONFISCATI

L'art. 11 della direttiva impone agli Stati membri di adoperarsi al fine della raccolta periodica, della conservazione e dell'invio alla Commissione dei **dati statistici relativi al numero dei provvedimenti di congelamento e confisca eseguiti all'interno del proprio territorio, nonché di quelli da eseguirsi in altro Stato membro**. I dati devono contenere anche il valore stimato dei beni oggetto delle misure. Tali operazioni devono essere effettuate a livello centrale.

Queste incombenze dovrebbero sopperire alle scarse fonti di dati circa il congelamento e la confisca, oltre consentire una concreta valutazione degli effetti della direttiva. Precisamente dovrà trattarsi di «dati statistici appropriati comparabili in materia di congelamento e confisca dei beni, tracciamento dei beni, attività giudiziarie e trasferimento dei beni» (considerando 36). Si specifica, tuttavia, che tale attività dovrà essere attuata entro ragionevoli oneri amministrativi per lo Stato, tanto che potrebbe non essere necessaria una raccolta del tutto «completa» (considerando 37).

La raccolta dei dati e la loro comunicazione alla Commissione – insieme al testo delle disposizioni essenziali di diritto interno adottate dagli Stati – consentirà a quest'ultima di fornire una relazione il più comple-

ta possibile, con riferimento alla valutazione degli “effetti delle norme nazionali vigenti in materia di confisca e recupero dei beni, corredata, ove necessario, da opportune proposte» (art. 13), quali ad esempio l’ampliamento dei reati per i quali è consentita la confisca estesa. Tale relazione, come già ricordato, dovrà essere presentata dalla Commissione al Consiglio e al Parlamento entro il 4 ottobre 2019.

## 4. LA DISCUSSIONE DELLA DIRETTIVA: PUNTI CRITICI ED ELEMENTI PROBLEMATICI

La Direttiva UE 42/2014 è frutto di un lungo lavoro di elaborazione, consultazione e confronto tra Commissione, Parlamento Europeo e Consiglio. **La versione finale approvata da Parlamento e Consiglio rappresenta un compromesso tra istanze e posizioni differenti e alle volte assai distanti**, come mostra l'analisi dei materiali preparatori e di discussione<sup>3</sup>. L'iniziale proposta della Commissione ha subito diverse modifiche, a riprova che i punti di vista tra le parti coinvolte - la Commissione, il Parlamento, gli Stati Membri, nonché i pareri espressi dal Comitato economico e sociale europeo e dal Comitato delle Regioni - erano spesso assai diversi. In particolare sono due gli aspetti sui quali le divergenze sono state più ampie:

- la necessità di rafforzare il riconoscimento da parte della UE del riuso sociale dei beni confiscati alla criminalità come opzione prioritaria di destinazione dei proventi da reato, che garantisce efficienza, visibilità e produzione di fiducia nelle istituzioni e capitale sociale nelle comunità locali;
- l'opportunità di inserire tra le "norme minime" previste dalla Direttiva alcune regole comuni a tutti gli Stati Membri sullo strumento della confisca senza condanna, dispositivo previsto attualmente solo in alcuni ordinamenti nazionali.

---

<sup>3</sup> La proposta di direttiva della Commissione del 2012, le proposte di modifica ed emendamenti del Parlamento Europeo - e in particolare della Commissione LibE (Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni) - e i pareri del Comitato economico e sociale europeo e del Comitato delle Regioni. COM(2012) 85 final — 2012/0036 (COD)

#### 4.1 QUALE SPAZIO PER IL RIUSO SOCIALE NELLA NORMATIVA COMUNITARIA? LE PROPOSTE DEL PARLAMENTO EUROPEO

**È indubbio che la direttiva appaia abbastanza timida sulla promozione del riuso sociale dei beni confiscati.** Essa impone agli Stati Membri di valutare l'opportunità di introdurre misure per permettere il riuso sociale dei beni sottratti alla criminalità, se non già previste nel proprio ordinamento. Si tratta, come ricordato, di un'indicazione; ogni Stato valuta autonomamente se introdurre o meno il riuso sociale, esplicitando quali siano i vantaggi e gli svantaggi che sono stati considerati per giungere alla decisione.

In altre parole non si impone il riutilizzo sociale, ma in maniera non vincolante si prevede esclusivamente l'impegno a valutarne l'opportunità.

Pur considerata la relativa timidezza dell'approccio adottato dalla Direttiva, **va sottolineato tuttavia che è la prima volta che nella legislazione comunitaria viene espressamente richiamato il riuso sociale dei beni confiscati**, in quanto nelle decisioni quadro adottate in precedenza dal Consiglio sul tema della destinazione dei beni confiscati tale opportunità era rimasta sostanzialmente in ombra, come evidenzia il rapporto sul riuso sociale in Europa redatto nel 2012 per il Parlamento Europeo<sup>4</sup>.

Proprio tale rapporto del 2012 - come già prima il rapporto sul crimine organizzato nell'Unione Europea (conosciuto come rapporto Alfano) del 2010 e la risoluzione conseguente del 2011 - sottolinea la necessità di dotarsi al più presto di uno strumento legislativo comunitario

---

4 European Parliament's Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs

"THE NEED FOR NEW EU LEGISLATION ALLOWING THE ASSETS CONFISCATED FROM CRIMINAL ORGANISATIONS TO BE USED FOR CIVIL SOCIETY AND IN PARTICULAR FOR SOCIAL PURPOSES", 2012 PE 462.437

sulla confisca dei capitali e dei beni delle organizzazioni criminali internazionali che affronti in particolare il tema del loro riutilizzo per fini sociali, considerato che molti Stati Membri non contemplano tale destinazione e la stessa definizione di riuso sociale appare ambigua e assai diversificata nella pratica.

Il rapporto per il Parlamento del 2012 riconosce i vantaggi che derivano dalla possibilità di concedere in uso alla società civile i beni sottratti alla criminalità. Secondo il rapporto il riuso sociale:

- offre una più efficiente prevenzione del crimine organizzato, poiché attiva dinamiche di crescita economica e sviluppo sociale tramite la partecipazione sociale;
- permette il risarcimento dei danni e degli effetti negativi del crimine organizzato sulle comunità coinvolte, dato che tali attività criminali spesso non hanno vittime identificabili che possano essere risarcite;
- rafforza la capacità della società civile di assumere un ruolo reattivo nella prevenzione e nel contrasto della criminalità organizzata, permettendole di ottenere maggior accountability dagli Stati Membri e di conseguenza rendere i sistemi giuridici nazionali più rappresentativi, promuovendo più in generale la trasparenza nei rapporti tra cittadini e istituzioni.

Tali vantaggi potrebbero essere più agevolmente raggiunti tramite una maggiore armonizzazione delle legislazioni nazionali e una più stringente cooperazione e comunicazione tra le Autorità nazionali di gestione dei beni confiscati (Asset Recovery Office ARO). A tal fine il rapporto suggerisce alcune **raccomandazioni con l'obiettivo di rafforzare a livello europeo la promozione dell'uso sociale dei beni confiscati alla criminalità:**

- l'elaborazione di una **Direttiva Europea specificatamente dedicata al tema del riuso sociale** che definisca le condizioni per le quali gli Stati Membri debbano necessariamente assegnare a fini sociali una parte dei beni confiscati, prevedendo anche delle soglie mini-

me annuali di beni o fondi dedicati a tale scopo;

- la creazione di un **Database Europeo sulla gestione dei beni** che raccolga dati su come a livello nazionale vengano utilizzati i beni confiscati, con un'attenzione particolare al loro riuso sociale. Monitorare se e come i beni vengano destinati a compensazione delle vittime o per progetti specifici permetterebbe di rendere pubblici dati più completi rispetto a quelli attualmente disponibili sulle quantità totali di beni sequestrati e confiscati. Questo database risponderebbe ad un obiettivo di trasparenza e permetterebbe alla società civile di avere a disposizione una piattaforma per valutare e suggerire nuove pratiche e destinazioni sociali d'uso dei patrimoni confiscati;
- la creazione di un **Fondo europeo per la gestione dei patrimoni** nel quale far confluire una parte dei beni confiscati alla criminalità a livello nazionale, una volta concluso il percorso processuale e soddisfatti i diritti di compensazione che gravano sui beni. Tale fondo avrebbe l'obiettivo di destinare risorse a specifici progetti sociali europei, che potrebbero insistere anche fuori dai confini dell'Unione Europea considerata la natura globale dei traffici e delle attività della criminalità internazionale;
- l'istituzione di un **Ufficio europeo per la gestione dei patrimoni confiscati** che avrebbe la responsabilità di assicurare che tutti i casi di richieste di sequestro e confisca che incorporano un elemento di transnazionalità siano presi in carico e portati a compimento. L'Ufficio europeo opererebbe in cooperazione con gli Uffici nazionali e garantirebbe lo scambio di informazioni. Uno dei compiti di tale Ufficio sarebbe far sì che una certa quantità dei patrimoni criminali confiscati a livello nazionale siano destinati a fini sociali, grazie anche alla individuazione di una definizione condivisa tra i diversi Stati Membri di cosa si intenda per "fini sociali".

Anche **in fase di discussione della proposta di direttiva della Commissione, il Parlamento Europeo ha proposto alcuni emendamenti sul**

**tema del riutilizzo sociale dei beni confiscati alla criminalità**, in linea con le raccomandazioni già espresse nel rapporto del 2010 e in quello del 2012.

In particolare il Parlamento Europeo chiedeva di esplicitare con maggiore coerenza nella Direttiva l'importanza del riutilizzo sociale dei beni confiscati come destinazione prioritaria da parte degli Stati Membri e proponeva di eliminare il riferimento alla vendita dei beni congelati - con la vendita si preclude la possibilità di una loro ri-assegnazione a fini sociali - sottolineando al contrario come un'oculata gestione dei beni congelati possa incoraggiarne "il riutilizzo sociale", evitando così il rischio di "un'ulteriore infiltrazione criminale". In altre parole, il Parlamento proponeva un approccio molto vicino a quello che ispira la normativa italiana sul riutilizzo dei beni confiscati alla mafia introdotto dalla "legge Rognoni-La Torre" (l. 13.9.1982, n. 646): alla salvaguardia della redditività dei beni in senso strettamente economico si affianca una "redditività sociale" di più ampio respiro, intesa come affermazione della legalità e come risposta ai bisogni sociali della collettività.

Nella stessa direzione la proposta del Parlamento di inserire nella Direttiva la creazione di "un fondo dell'Unione in cui si raccolga una parte dei beni confiscati dagli Stati membri. Tale fondo dovrebbe essere aperto a progetti pilota di cittadini dell'Unione, ad associazioni, coalizioni di ONG e qualsiasi altra organizzazione della società civile, per incoraggiare un efficace riutilizzo sociale dei beni confiscati ed ampliare le funzioni democratiche dell'Unione." Il richiamo alle "funzioni democratiche dell'Unione" assume un'importante valenza politica perché permette di consolidare il consenso sociale nei confronti dello strumento della confisca, destinato non solo a combattere il crimine ma a liberare l'economia e la società da quelle infiltrazioni criminali che ne frenano lo sviluppo.

Tale impostazione è confermata nelle proposte di aggiungere alla Direttiva il seguente considerando: "affinché la società civile possa concretamente percepire l'efficacia dell'azione degli Stati membri contro la criminalità organizzata, compreso il reato di tipologia mafiosa, e i



proventi di reato siano effettivamente sottratti ai criminali, è necessario adottare misure comuni per evitare che le organizzazioni criminali possano recuperare i beni proprietà illegalmente ottenuti. Le migliori prassi in diversi Stati membri hanno dimostrato l'efficacia dei seguenti strumenti: gestione e amministrazione da parte degli Uffici nazionali per la gestione dei beni o meccanismi simili, nonché l'utilizzo dei beni confiscati per progetti volti a contrastare e a prevenire la criminalità, e per altre finalità istituzionali o pubbliche o per uso sociale.”

Tale richiamo al riutilizzo sociale si esplicitava nella precisazione che “la pratica dell'utilizzo a fini sociali dei beni confiscati promuove e sostiene la diffusione della cultura della legalità, l'assistenza alle vittime di reato e l'azione di contrasto alla criminalità organizzata, attivando così meccanismi virtuosi, da realizzare anche attraverso organizzazioni non governative, a beneficio della collettività e dello sviluppo socio-economico di un territorio, applicando criteri oggettivi.”

**Purtroppo tali emendamenti non hanno trovato spazio nella versione definitiva della Direttiva approvata dal Consiglio e dal Parlamento nell'aprile del 2014**, nonostante anche il Comitato Economico e Sociale Europeo (CESE) si fosse espresso a favore di una maggiore sottolineatura della rilevanza del riuso sociale dei beni confiscati come scelta più virtuosa ed efficiente. “Poiché la vendita diretta dei beni permette spesso alle organizzazioni criminali di re-impossessarsene per vie traverse, il CESE sottolinea l'utilità di una ri-assegnazione di tali beni in via prioritaria a fini sociali, come già avviene in Italia, seguendo un approccio doppiamente virtuoso, per citare il Parlamento europeo, di prevenzione della criminalità organizzata e promozione dello sviluppo economico e sociale.”

## 4.2 LA MANCATA INCLUSIONE DELLA “CONFISCA SENZA CONDANNA”

Un altro punto sul quale sono emersi pareri contrastanti tra gli attori coinvolti nella fase di discussione della Direttiva è quello relativo all’opportunità di inserire tra le “norme minime” comuni a tutti gli Stati Membri lo strumento della cosiddetta “**confisca senza condanna**” (**non-conviction confiscation**).

Come abbiamo visto, la direttiva 42/2014 definisce la confisca un provvedimento adottato dall’autorità giudiziaria a seguito di una sentenza penale definitiva (anche se pronunciata in contumacia). Uniche eccezioni contemplate sono la fuga o la malattia, condizioni nelle quali non è possibile svolgere il processo per l’assenza fisica dell’imputato.

Nella versione definitiva approvata da Consiglio e Parlamento non è dunque presente il riconoscimento della **confisca in assenza di condanna penale (non-conviction confiscation)**, forma di confisca - alternativa o accessoria all’azione penale *in personam* - che **agisce perlopiù in ambito civile o amministrativo in rem su ogni bene o reddito attribuibile ad una organizzazione criminale o ad una persona sospettata o accusata di appartenere ad un’organizzazione criminale**.

Si tratta di una misura giustificata dalla pericolosità intrinseca del permanere delle ricchezze illecite in contesti mafiosi o paramafiosi (anche in termini di pericolo di inquinamento dell’economia legale). Dato che i beni patrimoniali non richiedono le medesime garanzie previste per i beni personali, su cui tipicamente incide la coercizione penale, la “confisca senza condanna” **consente di aggredire i patrimoni criminali con maggiore snellezza**, richiedendo spesso un più basso onere della prova o comunque l’accesso a prove non utilizzabili nel processo penale, o in seguito ad assoluzione laddove gli indizi non siano sufficienti per una condanna. In altre parole, non si deve accertare se l’imputato ha compiuto il fatto ed è di questo responsabile, ma piuttosto si tratta di verificare: il legame tra un bene o un patrimonio e il reato; ovvero, l’origine illecita del patrimonio o la mancanza di una spiegazione circa

un'eventuale provenienza lecita; o piuttosto il rapporto tra il patrimonio e un'organizzazione criminale.

**La principale funzione della confisca senza condanna è di tipo preventivo:** da un lato, evitare che le ricchezze illecitamente prodotte vengano riutilizzate per alimentare ulteriore attività illecita; dall'altro, scongiurare il rischio che tali ricchezze vengano reinvestite in attività economiche anche formalmente lecite, con conseguente condizionamento mafioso delle attività economico-imprenditoriali e alterazione delle regole della concorrenza e del rispetto della legalità.

**Forme diverse di “confisca senza condanna” sono previste in diversi ordinamenti nazionali**<sup>5</sup>, quali ad esempio: l'Italia (attraverso le misure di prevenzione patrimoniali introdotte dalla “legge Rognoni-La Torre” e riformate nel Codice Antimafia), l'Irlanda, il Regno Unito, l'Austria, la Svizzera, l'Albania, la Bulgaria, la Slovacchia e, fuori dai confini europei, gli Stati Uniti, l'Australia, il Sudafrica e le province canadesi dell'Alberta e dell'Ontario. È importante notare che nella prima versione della direttiva proposta dalla Commissione nel 2012 era contenuto un articolo intitolato “confisca non fondata sulla condanna” che prevedeva l'applicazione della confisca solo nel caso di morte o malattia permanente dell'imputato, o nel caso in cui l'irreperibilità o la latitanza dell'imputato o del condannato comportasse un serio rischio di prescrizione del reato o della pena.

---

5 L'esigenza di aggredire patrimoni di origine illecita è stata avvertita principalmente nei paesi in cui storicamente la criminalità organizzata ha radicamento e presenza consolidati, e non a caso i primi paesi che hanno introdotto una legislazione in materia sono l'Italia e gli USA. Negli ultimi decenni questo modello di aggressione alla criminalità organizzata e ai profitti illeciti provenienti da reati di rilevante allarme sociale ha avuto una consistente diffusione, all'interno dell'Unione Europea ma soprattutto nei paesi di tradizione giuridica anglosassone. In particolare i paesi di common law (UK, Irlanda, USA, Australia, Canada, Nuova Zelanda) hanno adottato normative sulla falsariga della “actio in rem”, un procedimento civilistico nel quale l'Autorità pubblica deve provare, senza alcuna necessaria connessione con un processo e una condanna penale, che i beni provengono, con un alto grado di probabilità, da una condotta penalmente illecita. Non è necessario provare esattamente a quale reato i beni siano collegati, anche se è necessario dimostrare quantomeno la tipologia di reato da cui i beni provengono.

Tale impostazione un po' timida veniva decisamente rafforzata dal Parlamento Europeo che attraverso la **Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni (LIBE) in fase di discussione ha presentato una serie di emendamenti finalizzati ad elaborare un modello europeo di confisca in assenza di condanna**: “Una lotta efficace contro la criminalità economica, la criminalità organizzata e il terrorismo richiederebbe il riconoscimento reciproco delle misure adottate in un settore diverso da quello del diritto penale o altrimenti adottate in assenza di una condanna penale nelle circostanze definite all’articolo 5 aventi per oggetto, più in generale, ogni possibile bene o reddito attribuibile ad una organizzazione criminale o ad una persona sospettata o accusata di appartenere ad un’organizzazione criminale.” (COM(2012)0085 – C7-0075/2012 – 2012/0036(COD)). Del resto il Parlamento europeo si era già espresso nel 2011 chiedendo un approccio più funzionalista e meno garantista, attraverso l’auspicio dell’adozione di una vera e propria *actio in rem* nella lotta contro la criminalità organizzata. Nella risoluzione del 2011 si auspica tra l’altro l’elaborazione di norme per:

- l’utilizzo efficace di strumenti quali la confisca allargata e la confisca in assenza di condanna;
- l’attenuazione dell’onere della prova in seguito alla condanna di una persona per reato grave (ivi compresi quelli connessi alla criminalità organizzata) per quanto concerne l’origine dei beni in suo possesso;
- l’introduzione negli ordinamenti nazionali di strumenti per attenuare, nell’ambito del diritto penale, civile o fiscale, a seconda dei casi, l’onere della prova per quanto concerne l’origine dei beni detenuti da una persona imputata di un reato connesso alla criminalità organizzata.

Con la successiva risoluzione del 23 ottobre 2013, il Parlamento europeo prevede una serie di misure ancora più stringenti sulla necessità di riconoscere la “confisca senza condanna”. In particolare il Parlamento europeo:

- stimola gli Stati membri affinché, sulla base delle legislazioni nazionali più avanzate, introducano modelli di confisca non basata sulla condanna, nei casi in cui, sulla base degli elementi di prova disponibili e subordinatamente alla decisione dell'autorità giudiziaria, possa essere stabilito che i beni in questione derivano da attività criminali o sono impiegati per svolgere attività criminali (paragrafo 27 della risoluzione del Parlamento europeo del 23 ottobre 2013);
- chiarisce che la possibilità di applicare strumenti di confisca preventiva è subordinata al rispetto delle garanzie costituzionali nazionali, fatti salvi il diritto di proprietà e il diritto di difesa, e a una previa decisione dell'autorità giudiziaria (paragrafo 28);
- chiede alla Commissione europea di presentare una proposta legislativa atta a garantire in maniera efficace il reciproco riconoscimento degli ordini di sequestro e confisca connessi alle misure di prevenzione patrimoniale adottate dalle autorità giudiziarie italiane e ai provvedimenti in materia civile adottati in diversi Stati membri;
- chiede agli Stati membri di disporre già nell'immediato le misure operative necessarie a rendere efficaci tali provvedimenti (paragrafo 29).

Tra gli Stati, in fase di discussione della Direttiva, è l'Irlanda ad esprimersi con più forza a favore del riconoscimento della confisca senza condanna penale. In Irlanda la confisca senza condanna è stata introdotta nel 1996 con il Proceeds of Crime Act, un insieme di norme volte a colpire la crescita di organizzazioni criminali (gangs) e la possibilità che i leader di queste organizzazioni potessero ottenere proventi di reato senza macchiarsi direttamente della responsabilità di compiere attività criminali. Come negli altri paesi di common law, si applicano in questo caso i principi e gli standard del codice civile, ovvero la confisca avviene in presenza di "un equilibrio di probabilità" e non secondo il principio penale "oltre ogni ragionevole dubbio".

Contro la proposta di confisca non basata sulla condanna nel processo di elaborazione e discussione della direttiva si sono espressi invece il Consiglio della UE (17287/12 DROIPEN 185 COPEN 272 CODEC 2918) - e in particolare la Finlandia - e il Comitato delle Regioni. L'opposizione è stata dovuta principalmente al timore che tale strumento di confisca preventiva presentasse eccessivi rischi sul piano delle garanzie di tutela dei diritti dei proprietari dei beni confiscati in sede civile e amministrativa in assenza di condanna. Benché la Corte europea dei diritti dell'uomo, pur chiamata numerose volte a pronunciarsi in relazione a casi concreti di applicazione di una confisca in assenza di condanna penale, si è sempre espressa ritenendo tale tipo di confisca proporzionata allo scopo perseguito, cioè di combattere le mafie o altri gravi fenomeni criminali. Peraltro, la Corte di Strasburgo non ha mai ritenuto necessario doversi pronunciare, in astratto e in generale, sulla tenuta di tali sistemi di confisca nel loro complesso rispetto alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

Del resto si riscontra una sostanziale apertura verso l'adozione di tale importante strumento sia in strumenti di diritto internazionale, come la Convenzione di Merida sulla corruzione del 2003<sup>6</sup>, sia in standard condivisi a livello globale (cd. soft law) quali le 40 Raccomandazioni del FATF-GAFI (Financial Action Task Force o Gruppo d'Azione Finanziaria Internazionale) per la lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo emanate nel febbraio 2012.

In relazione a questi profili più innovativi la Direttiva assume un approccio minimalista che si limita ad imporre un modello di confisca "estesa" valido ai fini del reciproco riconoscimento, ferma la libertà degli Stati membri di introdurre modelli più estesi con minori garanzie, rispetto ai quali può essere rifiutato il mutuo riconoscimento. È insom-

---

6 La Convenzione delle Nazioni Unite sulla corruzione, nell'ambito degli strumenti da prevedere per la recovery dei beni provento di corruzione, prevede la necessità che gli Stati "prendano in considerazione" l'adozione delle misure necessarie per la confisca dei beni in assenza di condanna penale qualora il reo non possa essere sottoposto ad azione penale per morte, fuga, assenza ed in altri casi appropriati (art. 54, paragrafo 1, lett. c).

ma mancata la volontà politica di individuare quelle garanzie imprescindibili in presenza delle quali dovrebbe comunque essere garantito il mutuo riconoscimento e l'implementazione in ciascun Stato membro del provvedimento di confisca dell'autorità straniera. Il mancato riconoscimento della "confisca senza condanna" a livello europeo impatta sulla circolazione nello spazio giuridico europeo degli strumenti, estremamente efficaci, rappresentati ad esempio dalle misure di prevenzione patrimoniali italiane e dalla *civil forfeiture* degli ordinamenti di matrice britannica.

## 5. ANALISI COMPARATA DELLE NORMATIVE DEGLI STATI MEMBRI IN TEMA DI SEQUESTRO E CONFISCA

La seconda parte di questo lavoro di ricerca si pone come obiettivo l'analisi comparata delle legislazioni nazionali degli Stati membri dell'Unione in materia di sequestro e confisca dei beni.

Nel settore penale l'azione di armonizzazione svolta dall'Unione Europea è stata, fino ad ora, meno incisiva rispetto all'intervento effettuato in altre materie<sup>7</sup> e pertanto ogni Paese ha mantenuto una forte autonomia per quanto riguarda la legislazione sul tema.

Nello specifico, inoltre, molti degli Stati non hanno sviluppato per il contrasto della criminalità organizzata di stampo mafioso normative particolarmente efficaci, tra le quali, in tema di aggressione a beni e capitali mafiosi, la confisca è una delle previsioni più temute dai boss: "Cosa più brutta della confisca dei beni non c'è. (...) Quindi la cosa migliore è quella di andarsene" (intercettazione del boss Francesco Inzerillo)<sup>8</sup>. Infatti, in tutti i Paesi analizzati (a eccezione, ovviamente dell'Italia) il legislatore non ha introdotto alcuna normativa specifica e, perciò, le previsioni analizzate sono quelle contenute nel codice penale e previste per una ampia serie di reati. Tali norme risultano tra loro molto diverse, poiché rispecchiano varie culture giuridiche e va-

---

7 Si confronti anche Gloria Marchetti I recenti passi avanti compiuti dall'Unione Europea nella direzione di un'armonizzazione dei sistemi penali. Aspetti positivi, profili problematici e prospettive di riforma", Centro studi per il federalismo, novembre 2012.

8 Intercettazione nell'ambito dell'operazione Old Bridge del 2008. In Attilio Bolzoni "decine di arresti a Palermo e New York. Presi i boss del nuovo patto Italia - USA", La Repubblica, 7 febbraio 2008.



rie necessità di contrasto degli specifici fenomeni criminali, presenti in ciascuno Stato.

Non è stato, infine, sempre possibile analizzare le fonti primarie, poiché non in tutti i casi la normativa penale è disponibile in traduzione. Pertanto, per alcuni Paesi si è ricorso a fonti secondarie, quali ricerche e studi o informazioni fornite direttamente dai diversi Ministeri contattati.

## 5.1 IL CONTESTO CRIMINALE EUROPEO<sup>9</sup>

La forza espansiva delle organizzazioni di stampo mafioso è un dato noto<sup>10</sup>. Sebbene non esistano normative specifiche per il contrasto patrimoniale della criminalità organizzata, tali organizzazioni sono stabilmente insediate in diversi Stati membri. Una fase successiva del progetto ICARO si occuperà di elaborare alcuni dati sulla presenza della criminalità organizzata italiana e non negli Stati dell'Unione. In questa sede si anticipano solamente alcuni elementi di attenzione, che permettano di comprendere il livello di radicamento e, quindi, i possibili rischi derivanti dalla mancanza di previsioni specifiche per il contrasto.

Numerosi sono i gruppi di criminalità organizzata attivi sul territorio dell'Unione, che possono essere suddivisi in 3 gruppi:

1. organizzazioni criminali di stampo mafioso;
2. organizzazioni criminali autoctone (Stati membri);
3. organizzazioni criminali straniere (Stati terzi).

---

9 Le fonti utilizzate sono lo studio di Transcrime per il progetto PON Sicurezza 2007 – 2013 Gli investimenti delle mafie, per quanto riguarda lo studio della presenza delle organizzazioni mafiose italiane. Sono state, poi, consultate le diverse tesi di laurea del corso di Sociologia della criminalità organizzata dell'Università degli studi di Milano per quanto riguarda le organizzazioni criminali straniere.

10 Si confronti in merito Federico Varese, *Mafie in movimento*, ed. Einaudi, 2011, Torino.

1. Per quanto riguarda le **organizzazioni criminali di stampo mafioso**<sup>11</sup> nel territorio dell'Unione risultano attive le principali organizzazioni italiane (camorra, Cosa nostra, 'ndrangheta e in misura minore Sacra corona unita). Esse hanno sviluppato un solido e forte radicamento in particolare in alcuni Paesi (si pensi, innanzitutto, al caso della camorra sulle coste francesi e spagnole e della 'ndrangheta in Germania e Paesi Bassi). Inoltre è stata rilevata una presenza più limitata anche delle organizzazioni nigeriane e cinesi.

2. Ai clan più propriamente mafiosi si affiancano anche **forme diverse di criminalità organizzata autoctona che si sviluppa nel territorio di alcuni Stati membri**. In alcuni casi, questi gruppi limitano la maggior parte delle proprie attività all'interno del confine nazionale, in altri si occupano di traffici che li portano a operare anche all'estero. Esempi possono essere i *lancheros gallegos* in Spagna, originari della Galizia, le diverse organizzazioni (banditismo) operanti in Francia, o la cosiddetta "mafia bulgara".

3. Il fiorente mercato europeo attira, poi, anche diversi **gruppi stranieri che sfruttano le potenzialità offerte dallo spazio Schengen per sviluppare i propri traffici illeciti**. In particolare le organizzazioni criminali sudamericane, attive nel traffico di droga soprattutto in Spagna e Paesi Bassi, ma anche la criminalità balcanica e russa, operante nell'est Europa e quella nordafricana, attiva principalmente nel sud Europa, per affinità geografiche e culturali.

Il panorama criminale europeo risulta, pertanto, composito e presenta zone con livelli di infiltrazione o insediamento molto diversificati. Tra le aree maggiormente infiltrate si possono individuare l'Europa meridionale (con Italia, Spagna e Grecia e i Paesi dell'aria balcanica) e l'Europa occidentale (con Belgio, Francia, Germania e Paesi Bassi), mentre zone che presentano un rischio minore sembrano essere i Paesi scandinavi.

---

11 Si è scelto di considerare tali le organizzazioni che in Italia sono state oggetto di condanne in base all'articolo 416 bis del codice penale.

### 5.1.1 GLI ELEMENTI DI CONTESTO RILEVANTI

Sono stati, poi, individuati alcuni elementi che possono aver favorito lo sviluppo o l'insediamento di forme di criminalità organizzata nei contesti dei diversi Stati membri. Tali elementi possono essere considerati delle possibilità che l'ambiente fornisce o ha fornito e che, direttamente o indirettamente, favoriscono il crimine organizzato:

1. flussi migratori (solo per la criminalità organizzata di stampo mafioso italiana);
2. instabilità politica;
3. guerra,
4. luoghi di snodo di traffici illeciti.

**1. La mimetizzazione all'interno dei flussi migratori ha riguardato principalmente l'espansione delle organizzazioni di stampo mafiose italiane.** Come (anche) attraverso i flussi migratori che dalle regioni meridionali si dirigevano verso il triangolo industriale<sup>12</sup>, le cosche sono riuscite a espandersi nel settentrione italiano, così lo stesso cono d'ombra<sup>13</sup> ha favorito l'insediamento iniziale delle organizzazioni mafiose in molti paesi europei di emigrazione italiana. È questo ad esempio il caso di Belgio, Francia, Germania in cui i gruppi di connazionali emigrati hanno, involontariamente, offerto un'opportunità di mimetizzazione ai clan che, in seguito, si sono stabiliti e radicati con una certa forza.

**2. Anche l'instabilità politica ha favorito i gruppi criminali di ogni genere.** La costruzione di nuovi Stati nazionali nel secondo dopoguerra si è spesso accompagnata a periodi di forte incertezza del diritto, durante i quali le organizzazioni criminali hanno trovato ampi margini per incrementare i traffici esistenti o stabilirne di nuovi. L'esempio più chiaro è il crollo del regime sovietico nell'Europa dell'Est.

**3. Un caso particolare di instabilità politica è rappresentato dallo scoppio di conflitti armati.** Esempi possono essere le recenti guerre bal-

caniche che hanno permesso lo sviluppo di numerosi traffici illeciti, in primis il fiorente (e tuttora attivo) traffico di armi.

4. Altro fattore favorevole risulta essere la **presenza di punti di snodo dei traffici illeciti** transnazionali. È questo l'esempio dei porti olandesi e tedeschi, degli aeroporti spagnoli (in particolare per il traffico di cocaina dal Sudamerica) e delle rotte terrestri che attraversano i Balcani. La criminalità è, pertanto, interessata a creare dei propri insediamenti stabili in queste zone di passaggio, per aumentare il proprio coinvolgimento negli affari che lì vengono svolti.

Questi fattori di contesto suggeriscono che siano effettivamente pochi i Paesi che possano ritenersi immuni dal fenomeno della criminalità organizzata: infatti, al momento solo la zona scandinava sembra presentare l'assenza di elementi di contesto (che ovviamente non corrisponde necessariamente a una assenza delle organizzazioni criminali), che rappresentano il presupposto all'infiltrazione o all'insediamento, e di gruppi criminali particolarmente rilevanti.

## 5.2 LA COMPARAZIONE DELLE MISURE DI SEQUESTRO E CONFISCA NEL PANORAMA COMUNITARIO

Al fine di ricostruire un quadro europeo si è scelto di prendere in considerazione in un'ottica comparata alcuni dati specifici riguardo le fasi di sequestro e confisca.

In particolare, quale sia il soggetto o l'istituzione che ha la responsabilità della gestione del bene e quali siano le possibilità di utilizzo in ciascuna. I beni considerati sono mobili, immobili ma anche valori.

Pur nella consapevolezza del fatto che tali misure di contrasto patrimoniale potrebbero essere analizzate in maniera più dettagliata (confrontando, ad esempio, l'esistenza di misure di prevenzione, quindi *praeter delictum* o le previsioni sulla confisca estesa o ancora i tempi di cessione del bene dopo la confisca definitiva), si è scelto di sempli-

ficare l'analisi ai soli fattori elencati poiché si ritiene che essi possano essere più rilevanti ai fini del lavoro che verrà condotto dal progetto nel suo insieme<sup>14</sup>.

Allo stato attuale della ricerca, è possibile fornire solamente i dati inseriti nelle tabelle: sono stati contattati singolarmente tutti i Paesi, ma pochi hanno fornito risposte e sono state consultate diverse fonti secondarie, qualora disponibili, ma non tutti i Paesi sono stati oggetto di studi approfonditi.

Si sottolinea, infine, che il lavoro fa riferimento solamente a fonti di diritto primario<sup>15</sup>.

### 5.2.1 LA FASE DI SEQUESTRO

Come anticipato nell'introduzione, si analizzano in tabella i dati relativi alla gestione del bene e alle, eventuali, modalità di utilizzo.

Come mostra la tabella nella pagina successiva, nella fase di sequestro i beni possono essere gestiti da soggetti (individuali o collettivi) piuttosto vari: agenzie statali o membri delle istituzioni o delle agenzie statali di contrasto, individui nominati dalla corte. Pochi i casi di agenzie specializzate nella gestione dei beni e ancora meno quelle esistenti coinvolte nel management in questa fase. Diversi Stati, infatti, hanno previsto l'istituzione di agenzie, enti o uffici specifici all'interno della polizia o dell'ufficio del procuratore specializzate nelle indagini sui beni proventi di reato (come il MOKAS<sup>22</sup> di Cipro). Esse affiancano le

---

14 Inoltre, si rimanda, per un'analisi più approfondita, al progetto RECAST – Reuse of Confiscated Assets for Social Purposes: towards Common on EU Standards (Center for the study of democracy, Università degli studi di Palermo, FLARE, ANBSC, UNICRI) che ha analizzato più nello specifico gli elementi elencati.

15 Si è scelto di limitare l'analisi alle normative e di non comprendere anche eventuali fonti di diritto secondarie (quali regolamenti o circolari). La scelta è dovuta al fatto che per quanto riguarda i primi è stato possibile trovare una sintesi in fonti secondarie, citate in precedenza, qualora non disponibile una traduzione in inglese, mentre ciò non è stato possibile per le seconde.

Tabella 1. La fase di sequestro<sup>16</sup>

Stato	Chi gestisce il bene	Possibilità di utilizzo del bene
Austria		Vendita
Belgio	COSC <sup>17</sup>	Vendita, restituzione dietro pagamento, conservazione
Bulgaria		Nessuna previsione sulla gestione dei beni (eccezionalmente vendita)
Cipro	Ricevente (non per i conti bancari)	Diverse possibilità a discrezione del ricevente
Croazia	USKOK <sup>18</sup>	Conservazione (eventualmente vendita)
Danimarca	Polizia locale o ARO	Nessuna previsione sulla gestione dei beni
Estonia	Ogni dipartimento dell'agenzia di esecuzione della legge	Trasferimento, vendita
Finlandia	Polizia	La confisca riguarda principalmente valori
Francia	Proprietario o AGRASC <sup>19</sup> (se beni complessi)	Vendita, assegnazione
Germania	Se esistenti, uffici specifici dei Lander	Vendita
Grecia	Segretario della corte	Conservazione
Irlanda	Ricevente nominato dalla corte	
Lettonia	Proprietario o istituzione scelta dal Gabinetto	Conservazione, vendita, distruzione
Lituania	Proprietari o polizia	Nessuna previsione sulla gestione dei beni
Lussemburgo	Guardiano	Nessuna previsione sulla gestione dei beni
Malta		Nessuna previsione sulla gestione dei beni
Olanda	BOOM <sup>20</sup>	Deposito o cessione
Polonia	Corte o procuratore di Stato	vendita
Portogallo	AMO <sup>21</sup>	Vendita, trasferimento alle istituzioni sociali (beni deperibili), conservazione (immobili), distruzione
Regno Unito	Ricevente nominato dalla corte	Autonomia di gestione da parte del ricevente (anche vendita)
Repubblica Ceca	Autorità di repressione	Preservazione
Romania	National Agency for management of seized office (per beni superiori a 15.000 euro)	Vendita, beni immobili donati a autorità pubbliche o organizzazioni private per scopi sociali
Slovacchia	Ufficio distrettuale	Nessuna previsione sulla gestione dei beni
Slovenia		Deposito, vendita, distruzione, donazione per uso pubblico
Spagna	Ufficio speciale (di cui stanno discutendo l'introduzione)	Deposito, vendita
Svezia	Polizia o autorità che si è occupata del sequestro	Deposito, vendita
Ungheria	Ricevente o proprietario (se non depositabile)	Conservazione, vendita

16 Si riportano i dati al momento disponibili.

17 Central Office for Seizure and Confiscation.

18 Bureau for Combating Corruption and Organised Crime.

19 Agency for the Recovery and Management of Seized and Confiscated Assets.

20 Criminal Assets Deprivation Bureau of the Public Prosecution Service.

21 Asset Management office.

agenzie investigative nella fase di indagine, contribuendo all'individuazione dei beni riconducibili all'indagato. Pochi, invece, i Paesi che hanno previsto personale altrettanto specializzato da impiegare nella gestione dei beni materiali (i valori sono solitamente accreditati in conti appositi e, pertanto, non presentano difficoltà gestionali). Le uniche eccezioni sono (oltre ovviamente alla ANBSC italiana sulla quale non ci si soffermerà) l'AGRASC (Agency for Management and Recovery of Assets Seized and Forfeited) francese istituita nel 2010 sotto l'autorità dei ministeri della Giustizia e delle Finanze e, limitatamente alle fasi di sequestro, l'agenzia portoghese AMO (Asset Management Office) e la National Agency for the Management of Seized Asset rumena.

Per quanto riguarda le possibilità di utilizzo dei beni sequestrati, a parte qualche Stato<sup>23</sup> la cui normativa non elenca previsioni specifiche, lo scopo esplicito della gestione è il mantenimento inalterato del valore del bene o anche, in alcuni casi, la sua valorizzazione. Tuttavia, sebbene lo scopo sia per tutti lo stesso, molto diverse fra loro risultano le modalità per raggiungerlo. In quasi tutti i Paesi, il bene può essere gestito in molti modi diversi al fine di mantenerne inalterato il valore, in primis attraverso la vendita. Questo strumento, però, risulta sempre secondario rispetto alla conservazione e utilizzabile solo in alcuni casi eccezionali. I beni sequestrati, infatti, vengono solitamente ceduti quando sono deperibili oppure quando la conservazione ne diminuirebbe in maniera significativa il valore o comporterebbe per lo Stato dei costi irragionevolmente più alti rispetto al valore del bene. In diversi casi, tuttavia, vengono esclusi dalla vendita in questa fase i beni immobili.

Particolarmente interessante risulta essere la previsione portoghese e estone di cessione temporanea dei beni alle istituzioni di polizia (previsione che coinvolge per lo più i veicoli che vengono ceduti alle forze di

---

22 The Cipriot Unit for Combating Money Laundering.

23 Danimarca, Lituania, Lussemburgo, Malta, secondo quanto riportato in RECAST – Reuse of Confiscated Assets for Social Purposes: towards Common on EU Standards Center for the study of democracy, Università degli studi di Palermo, FLARE, ANBSC, UNICRI.

polizia): in questo modo i beni non si deteriorano per inutilizzo e i costi di gestione da parte dello Stato vengono ammortizzati dal risparmio sull'acquisto dello stesso bene nuovo; ovviamente, qualora il procedimento giudiziario si concluda con una assoluzione, al proprietario sarà restituito il bene e un indennizzo per la differenza tra il valore del bene al momento del sequestro e il valore al momento della riconsegna.

La mancanza di regole precise o la non individuazione di una figura o ente incaricato unicamente della gestione dei beni nella fase di sequestro in alcuni Paesi, invece, conduce al deterioramento degli stessi.

### **5.2.2 LA FASE DI CONFISCA**

Per quanto riguarda la fase di confisca sono stati analizzati gli stessi elementi, ma si è deciso di attribuire particolare rilievo al tema del riutilizzo sociale: sebbene, infatti, esso sia solo una delle modalità di utilizzo del bene, risulta un dato particolarmente interessante, anche in seguito alle previsioni della direttiva di cui sopra.

Dall'analisi è emerso che neanche in materia di confisca – Italia a parte – esiste una normativa specifica per i reati collegati alla criminalità organizzata.

Anche in questo caso i beni considerati sono sia valori che beni materiali (mobili e immobili).

Riguardo ai responsabili dei beni confiscati prima della assegnazione, si ritrova la stessa mancanza di agenzie specializzate individuata nella fase di sequestro. In alcuni casi, i beni vengono affidati alle agenzie di gestione del patrimonio statale (come ad esempio l'OGPRA della Repubblica Ceca). Eccezioni in questo caso sono sempre l'Italia e la Francia, ma anche l'Irlanda con il CAB (Criminal Assets Bureau). Si può notare, inoltre, che alcuni Paesi che prevedevano agenzie specializzate per la gestione dei beni sequestrati hanno scelto di non affidare alle stesse agenzie anche la gestione dei beni confiscati. Si segnala, infine,



Tabella 2. La fase di confisca

Stato	Chi gestisce il bene	Possibilità di utilizzo del bene	Riutilizzo sociale
Austria		Consegna a istituzioni pubbliche, vendita, distruzione	
Belgio	FINDOMMO (solo per i beni immobili)	Vendita, affitto, trasferimento al dipartimento federale, distruzione, restituzione alle vittime	Beni immobili, solo regione fiamminga
Bulgaria	CIAF e ICMFA <sup>24</sup>	Vendita, in pochi casi cessione alle istituzioni statali	
Cipro	Ricevente nominato dalla corte	Trasferimento del denaro allo Stato, vendita, restituzione alle vittime	
Croazia	Central Office for State Property	Trasferimento allo Stato, vendita	
Danimarca		Vendita, trasferimento (valori) allo Stato, compensazione vittime, distruzione	
Estonia	Governo della contea, istituzioni statali	Vendita, distruzione	Il governo della contea può utilizzare il bene in questo senso.
Finlandia		Vendita, trasferimento a istituzioni statali o autorità locali, distruzione	Si (indiretto)
Francia	AGRASC	Vendita (immobili), trasferimento alle istituzioni/enti statali, restituzione vittime, distruzione, compensazione vittime	Si (denaro beni legati a crimini di droga investiti in fondo sul contrasto del reato)
Germania		Vendita, trasferimento a istituzioni statali, autorità locali, ONG, polizia, restituzione vittime, distruzione	Non ci sono previsioni specifiche
Grecia		Vendita, trasferimento a istituzioni statali, autorità locali, restituzione vittime, distruzione	Si (indiretto)

che l'istituzione di una autorità finalizzata alla gestione dei beni confiscati è attualmente in discussione nel parlamento rumeno, mentre il legislatore spagnolo sta valutando un'importante riforma del codice penale, rivolta, in particolare, al rafforzamento del sistema di confisca e sequestro.

Per quanto riguarda le modalità di cessione del bene, l'analisi dimostra che è la vendita attraverso asta pubblica lo strumento più utilizzato. In questo caso sembra non essere necessaria un'autorità che gestisca il bene nel periodo che intercorre tra la confisca e la vendita. I proventi della vendita (o dell'affitto nei casi in cui è previsto) entrano nel budget statale.

24 Commission for Illegal Assets Forfeiture e Inter – Institutional Council.

Sembra, tuttavia, non essere previsto un meccanismo di controllo sugli acquirenti, mancanza che potrebbe rendere, pertanto, possibile l'acquisto da parte di prestanome dello stesso soggetto a cui il bene apparteneva prima della sentenza definitiva. Resta, però, sempre pos-

Stato	Chi gestisce il bene	Possibilità di utilizzo del bene	Riutilizzo sociale
Irlanda	CAB <sup>25</sup>	Vendita (procedimenti civili), restituzione vittime, trasferimento a autorità locali	
Lettonia		Trasferimento allo Stato	
Lituania	Territorial State Tax Inspectorate	Vendita	
Lussemburgo	Deposito in corti distrettuali	Vendita, trasferimento autorità pubblica, distruzione	Sì (denaro beni legati a crimini di droga /riciclaggio investiti in fondo sul contrasto del reato)
Malta	Lo stesso ente che ha in gestione il bene dal sequestro	Nessuna previsione specifica sulla gestione dei beni	
Olanda	Polizia o soggetto nominato dalla Corte	Vendita, restituzione alle vittime, distruzione	
Polonia	Corte, Judicial Enforcement Office	Vendita, trasferimento a istituzioni statali/autorità locali	Sì (indiretto)
Portogallo		Vendita (veicoli), trasferimento a polizia/amministrazione centrale (veicoli), restituzione vittime	Sì (diretto ma solo veicoli)
Regno Unito	Enforcement receiver	Trasferimento agenzie locali/ONG, strutture statali	Solo Scozia (fondo per giovani con comportamenti antisociali)
Repubblica Ceca	OGRPA <sup>26</sup> (o altre autorità a seconda del tipo di bene)	Vendita, affitto, trasferimento a istituzioni dello Stato o autorità locali, restituzione alle vittime, distruzione (solo proprietà mobili)	Sì (indiretto)
Romania		Vendita, trasferimento alle istituzioni statali, autorità locali, distruzione	Sì (diretto, per alcuni beni specifici)
Slovacchia	Non c'è attore centrale	Vendita, trasferimento o utilizzo gratuito, prestito, liquidazione	
Slovenia	Dogana, polizia, procuratore (dipende dal bene, secondo decisione della corte)		
Spagna	Giudice, corte, ufficio del procuratore pubblico, polizia criminale	Vendita	Sì (denaro beni legati a crimini di droga investiti in fondo sul contrasto del reato)
Svezia		Vendita, restituzione alle vittime, distruzione	
Ungheria		Vendita, trasferimento a istituzioni statali o locali, restituzione alle vittime, distruzione	Sì (beni a ONG per riutilizzo sociale)

25 Criminal Assets Bureau.

26 Office for Government Representation in Property Affairs.

sibile confiscare nuovamente il bene, qualora si rendesse necessario.

Frequente risulta anche la scelta di trasferire i beni materiali alle istituzioni statali, enti pubblici o autorità locali per il raggiungimento degli scopi di ciascuna oppure la restituzione alle vittime come risarcimento.

La distruzione, invece, riguarda i beni pericolosi o illegali (quali droga o armi).

### **5.3 IL RIUTILIZZO SOCIALE**

Sono diversi i Paesi che prevedono il riutilizzo sociale dei beni confiscati, ma quasi tutte le normative prediligono un sistema di riutilizzo indiretto, che permette di investire i fondi ricavati dalla vendita dei beni in attività a scopo sociale, trasferendoli a ONG o a istituzioni statali o ad autorità locali prevedendo un vincolo di utilizzo.

Caso particolare tra i Paesi che hanno optato per un riutilizzo sociale indiretto, sono Francia, Lussemburgo, Spagna e Scozia: la normativa di questi Stati, infatti, prevede il trasferimento dei proventi della vendita di beni provenienti da determinate categorie di reati (quelli legati al consumo, spaccio o traffico di sostanze stupefacenti in Francia e Spagna, più generali crimini gravi in Lussemburgo) a dei fondi volti a prevenire e combattere quegli stessi crimini. Leggermente diverso il caso scozzese (non esteso al Galles e Regno Unito), in cui i valori confiscati sono trasferiti al fondo “Cash Back for Communities” che finanzia un programma per i giovani con comportamenti a rischio, con una evidente finalità di prevenzione delle attività criminali.

Sono, invece, solamente due i casi di riutilizzo diretto dei beni: il primo è ovviamente quello dell'Italia che, limitatamente ai beni la cui confisca è avvenuta all'interno di procedimenti per mafia, prevede l'obbligatorietà di utilizzarli a fini sociali. Altro caso è quello della regione fiamminga del Belgio: i beni immobili (solo immobili) inabitabili o abbandonati al momento della confisca possono essere affidati alle

municipalità che li gestiscono temporaneamente con l'obbligo di restaurarli e utilizzarli a scopi sociali.

#### **5.4 PREVISIONI SPECIFICHE IN MATERIA DI CRIMINALITÀ ORGANIZZATA**

È nota l'importanza per i boss, sia dal punto di vista materiale che dal punto di vista simbolico<sup>27</sup>, della proprietà dei beni: proprio per questo risulta fondamentale, ma sono pochissimi gli Stati le cui normative in tema di sequestro e confisca prevedono delle aggravanti o delle specificità qualora l'imputato sia accusato di appartenenza a gruppi di criminalità organizzata o per reati ad essa collegati.

Al di là del caso italiano<sup>28</sup>, infatti, solo altri tre Paesi hanno inserito previsioni specifiche: la Spagna, la Croazia e l'Irlanda. Nel primo Stato la confisca estesa<sup>29</sup> è permessa solo nei casi in cui il reato sia compiuto da gruppi di criminalità organizzata, mentre nello Paese balcanico dal 2009 per gli indagati per criminalità organizzata e corruzione è stato invertito l'onere della prova durante il dibattimento, ora in capo all'imputato. In Irlanda, infine, è possibile nei casi di criminalità organizzata la confisca anche di oggetti non incriminati.

Come si può notare, il riferimento in questi casi è a reati di criminalità organizzata, mentre la normativa italiana si concentra sulle associazioni mafiose.

---

27 Si confronti in merito Nando dalla Chiesa "L'impresa mafiosa. Tra capitalismo violento e controllo sociale", Cavallotti University Press, Milano, 2012.

28 Come nel resto della trattazione si è deciso di non trattare in maniera approfondita la normativa italiana, poiché oggetto di una più specifica analisi all'interno del progetto ICARO.

29 Si rimanda alla prima parte di questa relazione per la definizione di "confisca estesa"

## 5.5 IL SEQUESTRO E LA CONFISCA DI AZIENDE NEGLI STATI MEMBRI

Data l'attenzione data dal progetto ICARO al tema delle aziende confiscate, si è provato a verificare l'esistenza di normative specifiche negli Stati membri in tema di aziende. In realtà, in nessuno Stato esistono previsioni che riguardano la gestione delle aziende sottoposte a sequestro e confisca, poiché dagli scarsi dati disponibili, emerge che la maggior parte dei beni sottoposti a queste misure sono beni mobili.<sup>30</sup> Sebbene in quasi tutti i Paesi sia di fatto possibile sequestrare e confiscare aziende, queste misure non vengono applicate oppure il bene aziendale sequestrato resta nella disponibilità del proprietario (che è sottoposto, però, a divieto di vendita)<sup>31</sup>. Parziale eccezione quella francese che pone sotto la gestione dell'AGRASC, l'agenzia per i beni sequestrati e confiscati, i beni sequestrati definiti complessi, come le compagnie.

---

30 Transcrime From illegal markets to legitimate business: the portfolio of organised crime in Europe. Final report of Project OCP, Organized Crime Portfolio, Milano, 2015.

31 Intervista a testimone privilegiato, giugno 2015.

## 6. QUALE SPAZIO PER IL RIUSO SOCIALE DEI BENI CONFISCATI NEL PANORAMA NORMATIVO EUROPEO?

Quali sono le opportunità di diffusione del riuso sociale dei beni confiscati alla criminalità presenti nel panorama normativo europeo? La risposta a questa domanda non può che partire dalla **Direttiva 42/2014**, alla quale abbiamo dedicato ampio spazio nella nostra analisi.

Come abbiamo già sottolineato, la Direttiva rappresenta un punto fermo - a livello sia normativo che politico - nella strategia europea di contrasto alla criminalità organizzata. **Sul piano normativo la Direttiva introduce a livello comunitario, per la prima volta in maniera sistematica, delle norme minime comuni e vincolanti per gli Stati membri sul congelamento e sulla confisca dei proventi di reato**, con l'obiettivo esplicito di favorire un'effettiva armonizzazione dei sistemi di confisca presenti nei diversi ordinamenti nazionali e di garantire una migliore cooperazione giudiziaria.

**Sul piano politico è evidente come la Direttiva si inserisca in un percorso di maturazione della consapevolezza da parte delle istituzioni europee della rilevanza strategica che il contrasto alla criminalità organizzata transnazionale gioca per il futuro dell'Unione**, a partire dal raggiungimento stesso degli obiettivi di sviluppo sociale ed economico dell'Europa 2020. In questo senso, il fatto che Commissione - che ha lanciato la proposta di Direttiva nel 2012 - Parlamento Europeo - che a questa questione aveva già dedicato molta attenzione, a partire dal rapporto Alfano del 2010 - e Consiglio - che, come abbiamo ricordato, si era espresso in diverse occasioni per regolare la cooperazione giu-

diziaria in tema di confisca - abbiano deciso di dedicare una Direttiva alla questione di come sottrarre i proventi di reato alle organizzazioni criminali deve essere inteso come un grande successo politico della società civile che in questi anni in Europa ha continuato ad impegnarsi sul fronte dell'antimafia.

Se rappresenta indubbiamente un punto fermo, la **Direttiva 42/2014 non può essere considerata tuttavia come un punto di arrivo**. Al contrario essa deve essere vista come un'opportunità sulla quale definire **misure più puntuali a livello europeo** sulle questioni rimaste in ombra nel testo definitivo approvato nell'aprile 2014 da Parlamento e Consiglio.

Una questione riguarda certamente il tema del riuso sociale dei beni confiscati. Come abbiamo sottolineato, **la Direttiva appare nel complesso ancora troppo timida sulla promozione del riuso sociale dei beni confiscati**, limitandosi a richiamare gli Stati membri sulla necessità di esprimersi sulla opportunità di introdurre misure per la destinazione sociale dei patrimoni criminali. Non è stata accolta la proposta del Parlamento Europeo di esplicitare con maggiore coerenza nella Direttiva l'importanza del riutilizzo sociale dei beni confiscati come destinazione prioritaria da parte degli Stati membri.

**È quindi prioritario rafforzare il riconoscimento da parte della UE dell'utilità pubblica e del coinvolgimento della società civile come opzione strategica nei processi di gestione e restituzione alle comunità dei beni sottratti alla criminalità organizzata.** In questo senso, diverse ricerche e rapporti - da ultimo quelli prodotti nell'ambito del progetto RESCAT (REuse of Confiscated Assets for social purposes: towards common EU Standards) coordinato dall'Università di Palermo - concordano nell'indicare i principi che la legislazione Europea dovrebbe fare propri per la promozione del riuso a fini sociali dei patrimoni sottratti alla criminalità:

- efficacia: nel rapporto tra gestione ottimale dei beni confiscati/massimizzazione del riuso sociale (promuovendo il riuso già in

fase di sequestro);

- trasparenza;
- visibilità;
- equità: ad esempio per compensazioni in caso di assoluzione o procedure di salvaguardia in caso di ricorsi per violazione dei diritti di proprietà contro le misure di assegnazione per il riuso sociale.

Nell'insieme questi principi indicano come la UE dovrebbe promuovere un sistema comunitario per il riuso sociale dei beni che sia al contempo efficace ed equo, con procedure trasparenti nell'assegnazione dei beni e nel monitorarne la gestione dopo l'assegnazione, rendendo tutte le informazioni pubbliche e accessibili e prevedendo procedure di salvaguardia per i soggetti coinvolti.

All'interno del tema del riuso sociale è poi fondamentale che venga riconosciuta a livello europeo **la fattispecie delle imprese confiscate**, per la rilevanza economica, occupazionale e sociale che i percorsi di riattivazione delle aziende sottratte al controllo criminale incorpora. Su questo punto **la strada da fare sembra ancora lunga**, considerato che il tema delle imprese confiscate non compare ancora, neppure come citazione estemporanea, nel panorama normativo dell'Unione Europea; e considerate anche le indubbie difficoltà che i tentativi di risanamento delle aziende confiscate sollevano, come dimostra l'esperienza italiana, sui piani procedurali, giudiziario e gestionale. È tuttavia necessario e urgente colmare questo vuoto e arrivare a delineare una strategia che affianco agli interventi repressivi volti a contrastare la penetrazione criminale nell'economia legale - penetrazione favorita, non dimentichiamolo, dal difficile contesto di crisi nel quale l'Europa si dibatte - prevedano la costituzione di **misure di sostegno attivo da parte della UE alla sfida della riattivazione delle imprese sottratte al controllo criminale**.

L'analisi delle normative nazionali, inoltre, permette di cogliere la necessità di una azione più forte e incisiva da parte delle istituzioni



dell'Unione in questo settore. L'esistenza di tali differenze legislative può costituire un vantaggio per le organizzazioni criminali internazionali: esse, infatti, potranno continuare a investire laddove gli strumenti di contrasto risultano meno efficaci, laddove potranno riacquistare i beni che gli sono stati sequestrati e laddove la mancanza di previsioni per la gestione delle aziende rafforzerà il mito della "mafia che dà lavoro" a dispetto dello Stato che fa fallire realtà che erano produttive prima della confisca.

Sul tema del riutilizzo sociale, in particolare, nella maggioranza degli Stati manca, quasi del tutto, il coinvolgimento della società civile: infatti, lo strumento del riutilizzo sociale indiretto (che, come analizzato in precedenza, avviene attraverso il trasferimento dei fondi derivati dalla vendita dei beni a istituzioni statali o locali o a ONG) tende a coinvolgere poco o in maniera scarsamente efficace la popolazione del territorio su cui il bene è stato sequestrato (in particolare per i beni immobili). Questa mancanza risulta più grave nei territori colonizzati dalle organizzazioni mafiose, che si rafforzano grazie alla costruzione di reti sociali e rapporti di reciproca utilità e il cui contrasto richiede l'affiancamento di strumenti culturali alla mera attività repressiva.<sup>32</sup> Prospettiva più interessante, appare, invece, il caso del reinvestimento dei proventi della vendita dei beni sequestrati a seguito della condanna per specifici reati (in particolare per quelli legati al traffico e allo spaccio di stupefacenti) in fondi dedicati al contrasto o alla prevenzione (come nel caso della Scozia) degli stessi reati. Non esistono, però, al momento previsioni di questo tipo per i reati collegati al crimine internazionale.

---

32 Si rimanda a Nando dalla Chiesa *Il manifesto dell'antimafia*, ed. Einaudi, 2015, Torino.

## **7. ALLEGATO: UN'ANALISI ESPLORATIVA DEI PROGETTI FINANZIATI DALLA UE SUL TEMA DEL RIUSO SOCIALE DEI BENI CONFISCATI**

In allegato viene proposta un'analisi su un campione di progetti finanziati dall'Unione Europea nell'ambito del programma "Prevention of and Fight against Crime". La ricerca è di natura esplorativa e ha indagato le caratteristiche principali dei soggetti che hanno avuto accesso ai finanziamenti del programma "Prevention of and Fight against Crime" con progetti relativi al tema della confisca dei beni alla criminalità organizzata.

L'analisi si è concentrata su un campione di progetti che hanno superato con successo la valutazione della Commissione Europea per accedere ai finanziamenti previsti dalle call for proposals del Programma Prevention. "Prevention of and Fight against Crime" è un programma istituito dalla Commissione all'interno del Programma Quadro "Security and Safeguarding Liberties (2007-2013)" e ha come oggetto il contrasto al terrorismo, al traffico di esseri umani, agli abusi sui bambini, al traffico di droga e di armi, alla corruzione, al crimine finanziario e alle frodi.

Dal punto di vista metodologico si è proceduto in questo modo:

- sono stati estratti 87 progetti dal sito web della DG Migration and Home Affairs (Direzione generale della Migrazione e degli Affari Interni), immettendo come criterio di selezione parole chiave e lemmi relativi al tema della confisca dei patrimoni criminali (ad es.

Confiscation, Asset Recovery, Freezing, Proceeds of crime, Re-use Confiscated Asset...);

- le informazioni presenti nelle schede-progetto dei progetti selezionati sono state inserite in una matrice dati (database): titolo del progetto, anno di inizio, durata (in mesi), entità del finanziamento (in euro), numero di partner di progetto, area geografica, paese del partner capofila del progetto, natura del partner capofila del progetto (ente locale, istituzione nazionale, ONG/società civile, Università e ricerca);
- il database così costituito è stato analizzato in due step: preventivamente per valutare la qualità del dato e successivamente, attraverso l'uso di applicativi di analisi statistica, con l'obiettivo di valutare la natura dei proponenti e le caratteristiche dei progetti.

## 7.1 RISULTATI DELLA RICERCA

Dal punto di vista della qualità del dato bisogna segnalare che le informazioni disponibili sul sito web della DG Migration and Home Affairs presentano diversi limiti, come riconosce la stessa Commissione nel report del 2011 di valutazione di metà termine del Programma Quadro "Security and Safeguarding Liberties (2007-2013)". Le schede progetto consultabili sul sito web della DG contengono informazioni molto limitate sui progetti approvati all'interno del programma Prevention e si registra spesso in alcune voci la mancanza stessa del dato, con conseguente forte incidenza di dati mancanti nel database che abbiamo costruito per l'analisi. Ciò – insieme al fatto che la Commissione non fornisce base opendata in formato grezzo - limita parecchio l'analisi, in particolare la possibilità di effettuare da una parte degli approfondimenti mirati sui progetti selezionati, ad esempio per capire il ruolo che il tema del riuso sociale dei beni confiscati occupa in essi, e sui beneficiari del finanziamento, e dall'altra parte di valutare ex post le scelte della Commissione nella selezione dei progetti.

Considerati questi limiti – sui quali torneremo nelle riflessioni conclusive – nel presentare i principali risultati dell'analisi ci concentreremo esclusivamente sulle variabili che presentano una qualità del dato sufficientemente alta (ovvero che abbiano un'incidenza di dati mancanti non superiore al 30%).

Innanzitutto, il primo elemento di attenzione che emerge dall'analisi delle caratteristiche dei progetti europei che si confrontano con il tema della confisca dei beni di origine criminale è relativo all'entità del finanziamento concesso dall'UE (tabella 1). Quasi la metà dei progetti si attesta su un finanziamento inferiore ai 250.000 euro, un'entità tutto sommato ridotta se consideriamo che la durata dei progetti va dai 12 ai 36 mesi.

Per quanto riguarda i topic previsti dalle call of proposals di Prevention (tabella 2), non sorprende che la maggioranza dei progetti ricadano

Tabella 1 – Entità del finanziamento UE

		Frequenza	Percentuale	Percentuale valida
Valido	<100.000 €.	13	14,9	15,5
	101-250.000 €.	27	31,0	32,1
	251-500.000 €.	29	33,3	34,5
	501-750.000 €.	5	5,7	6,0
	750-1.000.000 €.	3	3,4	3,6
	>1.000.000 €.	7	8,0	8,3
	<i>Totale</i>	<b>84</b>	<b>96,6</b>	<b>100,0</b>
Mancante/i		3	3,4	
<b>Totale</b>		<b>87</b>	<b>100,0</b>	

nell'ambito dei crimini economici e finanziari, seguiti dal più generale contrasto al crimine organizzato.

Per quel che riguarda le caratteristiche dei beneficiari, sono quattro i principali elementi di attenzione:

Tabella 2 – Topic previsti dalle calls for proposals

		Frequenza	Percentuale	Percentuale valida
Valido	CBRN	1	1,1	1,2
	CORRUPTION	11	12,6	12,9
	CRIME PREVENTION	4	4,6	4,7
	CUSTOMS COOPERATION	1	1,1	1,2
	FINANCIAL AND ECONOMIC CRIME	46	52,9	54,1
	FINANCIAL CRIME/ ORGANISED CRIME	2	2,3	2,4
	ORGANISED CRIME	15	17,2	17,6
	POLICE COOPERATION	1	1,1	1,2
	POLICE COOPERATION / ADMINISTRATIVE APPROACH	1	1,1	1,2
	PRUM	1	1,1	1,2
	THB	1	1,1	1,2
	VICTIMS	1	1,1	1,2
	<i>Totale</i>	85	97,7	100,0
Mancante/i		2	2,3	
<b>Totale</b>		<b>87</b>	<b>100,0</b>	

- i progetti coinvolgono per lo più reti ridotte di soggetti (tabella 3): il 54% delle reti proponenti è composto da non più di 3 partner;
- la transnazionalità delle reti è anch'essa abbastanza limitata (tabella 4), considerato che il 60% delle reti è composta da partner provenienti da non più di 3 Stati membri (soglia minima prevista per i progetti transnazionali). Da notare che fanno parte di questa categoria anche i progetti esclusivamente nazionali, anch'essi previsti nel programma Prevention;
- rispetto all'origine nazionale del partner capofila (tabella 5) si segnala la forte presenza dell'Italia (quasi un quarto dei coordinatori sono organizzazioni italiane) e della Romania (13%), seguite da Germania e Bulgaria. Da segnalare che non risultano progetti sul tema della confisca proposti da capofila inglesi;

- per quanto riguarda il tipo di organizzazione proponente (tabella 6), la metà dei progetti è presentata dalle forze dell'ordine, dalla magistratura e dalle istituzioni nazionali (quali Ministeri della Giustizia e dell'Interno) degli Stati membri. Da notare comunque che oltre un quarto dei progetti sono coordinati da ONG, a riprova del protagonismo che la società civile reclama sul tema della gestione dei beni confiscati alla criminalità. Residuale invece il ruolo degli enti locali (regioni, comuni...). Del resto anche la Commissione nel 2011 segnalava come gli uffici giudiziari rappresentassero il 38% dei partecipanti ai progetti finanziati nel programma Prevention, seguiti dalle ONG (12%) e dai ministeri nazionali.

Tabella 3 – Numero di partner rete proponente

		Frequenza	Percentuale	Percentuale valida
Valido	<3	34	39,1	54,0
	4-6	18	20,7	28,6
	7-10	7	8,0	11,1
	>10	4	4,6	6,3
	<i>Totale</i>	63	72,4	100,0
Mancante/i		24	27,6	
<b>Totale</b>		<b>87</b>	<b>100,0</b>	

Tabella 4 – Numeri di paesi rappresentati nella rete proponente

		Frequenza	Percentuale	Percentuale valida
Valido	<3	35	40,2	60,3
	4-6	12	13,8	20,7
	7-10	6	6,9	10,3
	>10	5	5,7	8,6
	<i>Totale</i>	58	66,7	100,0
Mancante/i		29	33,3	
<b>Totale</b>		<b>87</b>	<b>100,0</b>	

Tabella 5 – Paese del partner capofila del progetto

		Frequenza	Percentuale	Percentuale valida
Valido	Austria	3	3,4	3,7
	Belgio	4	4,6	4,9
	Bulgaria	7	8,0	8,6
	Francia	4	4,6	4,9
	Germania	8	9,2	9,9
	Irlanda	1	1,1	1,2
	Italia	19	21,8	23,5
	Lettonia	3	3,4	3,7
	Olanda	5	5,7	6,2
	Polonia	2	2,3	2,5
	Portogallo	2	2,3	2,5
	Repubblica Ceca	4	4,6	4,9
	Romania	11	12,6	13,6
	Spagna	1	1,1	1,2
	Svezia	2	2,3	2,5
Ungheria	5	5,7	6,2	
	<i>Totale</i>	<i>81</i>	<i>93,1</i>	<i>100,0</i>
Mancante/i	99	6	6,9	
<b>Totale</b>		<b>87</b>	<b>100,0</b>	

Tabella 6 – Tipologia di organizzazione capofila

		Frequenza	Percentuale	Percentuale valida
Valido	Ente locale (regioni, comuni, camere di commercio...)	4	4,6	4,9
	Istituzione nazionale (ministeri...)	17	19,5	20,7
	Magistratura e forze dell'ordine (procuratori nazionali per la lotta alla criminalità, polizia...)	24	27,6	29,3
	ONG e Fondazioni	22	25,3	26,8
	Università e centri di ricerca	15	17,2	18,3
		<i>Totale</i>	<i>82</i>	<i>94,3</i>
Mancante/i		5	5,7	
<b>Totale</b>		<b>87</b>	<b>100,0</b>	

## 7.2 CONCLUSIONI

I dati disponibili sui progetti approvati e finanziati dalla Commissione Europea nell'ambito del Programma Prevention risultano alquanto poveri e deficitari, tanto da non permettere un'analisi comparata che abbia un grado sufficiente di significanza metodologica.

Si tratta di un limite forte, che si ripercuote non solo sulle possibilità di ricerca indipendente, come in questo caso, ma sulla stessa trasparenza delle istituzioni europee in un tema delicato come l'uso dei fondi pubblici. La possibilità di accedere, interrogare e scaricare dati in formato grezzo e aperto sulle caratteristiche dei progetti approvati dalla Commissione, sulla natura dei beneficiari e sulle azioni e le attività realizzate, rappresenterebbe inoltre un utile strumento di riflessività e apprendimento per i soggetti coinvolti nella programmazione europea. Ad esempio, gli attori della società civile attivi nel fronte antimafia avrebbero la possibilità di confrontare idee, identificare possibili sinergie o sovrapposizioni con altri progetti, individuare potenziali partner per proporre progetti transnazionali sulla base dell'esperienza accumulata nelle call precedenti.

In conclusione crediamo che siano due le principali raccomandazioni di azione per la Commissione:

- da una parte sul fronte degli OPEN DATA, suggeriamo che la Commissione metta a disposizione database in formato aperto e grezzo sui progetti beneficiari di finanziamenti all'interno del pro-



gramma Prevention che possano essere elaborati e analizzati da ricercatori indipendenti;

- dall'altra parte la Commissione dovrebbe predisporre sul sito della DG Migration and Home Affairs degli strumenti di interrogazione e visualizzazione dei dati che permettano ai cittadini e agli attori interessati alla programmazione europea di accedere con facilità alle informazioni, sull'esempio di quanto predisposto dal Ministero dello Sviluppo e la Coesione economica con OpenCoesione, il portale sull'attuazione dei progetti finanziati dalle politiche di coesione in Italia. Su OpenCoesione sono navigabili dati su risorse assegnate e spese, localizzazioni, ambiti tematici, soggetti programmatori e attuatori, tempi di realizzazione e pagamenti dei singoli progetti. Si veda <http://www.opencoesione.gov.it/>

## 8. BIBLIOGRAFIA E SITOGRAFIA

- AA.VV. Countries increase confiscation of criminal assets, 5 febbraio 2014, SETimes.com.
- AGRASC Annual Report 2012.
- AGRASC Annual Report 2013.
- Anti – money laundering measures and the financing of terrorism (Moneyval) Report on Fourth Assessment Visit – Annexes – Croatia, 17 settembre 2013.
- Anti – money laundering measures and the financing of terrorism (Moneyval) Report on Fourth Assessment Visit – Annexes – Germany, 19 febbraio 2010.
- Attilio Bolzoni, Decine di arresti a Palermo e New York. Presi i boss del nuovo patto Italia – USA, La Repubblica, 7 febbraio 2008.
- Bacarese Alan e Gomes Pereira Pedro (Council of Europe experts), Project on Criminal Asset Recovery in Serbia (CAR). Technical paper on criminal assets recovery system in Serbia and comparative analysis with other system in central and western Europe, luglio 2010.

- Center for the study of democracy, Disposal of confiscated assets in the EU member States. Laws and practices, 2014, elaborato all'interno del progetto RECAST – Reuse of Confiscated Assets for Social Purposes: towards Common on EU Standards Center for the study of democracy, Università degli studi di Palermo, FLARE, ANBSC, UNICRI.
- Ciconte Enzo, 'Ndrangheta padana, 2010, ed. Rubettino, Soveria Mannelli.
- Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, Relazione sulle prospettive di riforma del sistema di gestione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata (Relatrice: On. Rosy Bindi), Approvata dalla Commissione nella seduta del 9 aprile 2014.
- Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Proceeds of organised crime, Ensuring that “crime does not pay”, COM(2008) 766 final
- Dalla Chiesa Nando, Il manifesto dell'antimafia, ed. Einaudi, 2015, Torino.
- Dalla Chiesa Nando, La convergenza, 2010, ed. Melampo, Milano.
- Dalla Chiesa Nando, L'impresa mafiosa. Tra capitalismo violento e controllo sociale, Cavallotti University Press, Milano, 2012.
- Directive 2014/42/EU of the European Parliament and of the Council of 3 April 2014 on the freezing and confiscation of instrumentalities and proceeds of crime in the European Union, L127/39.
- Directorate-General internal policies, The need for new EU legislation allowing the assets confiscated from criminal

organizations to be used for civil society and in particular for social purposes, 2012.

- Disposal of confiscated assets in the EU member states laws and practices, 2014, Center for the Study of Democracy, RECAST – REuse of Confiscated Assets for social purposes: towards common EU Standards.
- European Commission – Commission staff working document – Romania: Technical Report. Accompanying the document Report from the Commission to the European Parliament and the Council on Progress in Romani under Co-operation and Verification mechanism – COM (2015) 35.
- Folgering Daan e van der Laan Niels Getting the deal through – Asset Recovery. Netherlands, 2015.
- G20 Step by step guide for Asset Recovery, Spain
- I beni confiscati nelle politiche di coesione e nei progetti di OpenCoesione (dati aggiornati al 31 dicembre 2014), Pillola di OpenCoesione n. 19 – 30 aprile 2015, [www.opencoesione.gov.it](http://www.opencoesione.gov.it)
- Marchetti Gloria, I recenti passi avanti compiuti dall’Unione Europea nella direzione di un’armonizzazione dei sistemi penali. Aspetti positivi, profili problematici e prospettive di riforma”, Centro studi per il federalismo, novembre 2012.
- Maugeri Anna Maria, “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”, in Dir. pen. cont. – Riv. Trim. <http://www.penalecontemporaneo.it>
- MOKAS Unit for Combating Money Laundering The prevention and suppression of Money Laundering and Terrorist Financing Laws of 2007 and 2010.

- Parere del Comitato delle regioni «Pacchetto sulla protezione dell'economia lecita» (2012/C 391/14).
- Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al congelamento e alla confisca dei proventi di reato nell'Unione europea» 2012/0036 (COD) (2012/C 299/23) Relatore: DE LAMAZE.
- Procedure file for COD 2012/0036 Freezing and confiscation of proceeds of crime in the EU  
<http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2012/0036%28COD%29>
- Proposta di direttiva del parlamento europeo e del consiglio relativa al congelamento e alla confisca dei proventi di reato nell'Unione europea, COM(2012) 85 final.
- Relazione sulla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al congelamento e alla confisca dei proventi di reato nell'Unione europea (COM(2012)0085 – C7-0075/2012 – 2012/0036(COD) Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni, Relatore: Monica Luisa Macovei.
- Report on organized crime in the European Union, Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs Rapporteur: Sonia Alfano 2010/2309(INI).
- SAPUCCA Organized Crime and the fight against crime in the Western Balkans: a comparison with the Italian models and practices. General overview and perspectives for the future.
- Sciarrone Rocco, Mafie vecchie, mafie nuove, 2008, Donzelli, Roma.
- Sciarrone Rocco, (a cura di), Mafie del Nord, 2014, Donzelli,

Roma.

- The need for new eu legislation allowing the assets confiscated from criminal organizations to be used for civil society and in particular for social purposes PE 462.437, 2012.
- Transcrime per il progetto PON Sicurezza 2007 – 2013 Gli investimenti delle mafie.
- Transcrime From illegal markets to legitimate business: the portfolio of organized crime in Europe. Final report of Project OCP, Organized Crime Portfolio, Milano, 2015.
- Transparency International Extended Confiscation procedure in Romania. Country Report.
- Transparency International Forfeiture of Illegal Assets: Challenge and Perspectives on the Bulgarian Approach, Sofia, 2014.
- Federico Varese, Mafie in movimento, ed. Einaudi, 2011, Torino.
- Zoerle Pietro, La direttiva 2014/42/ue relativa al congelamento e alla confisca dei beni strumentali e dei proventi da reato nell'unione europea, in *Processo penale e giustizia*. - ISSN 2039-4179. - ISSN 2039-4527. - 2014:4(2014), pp. 17-22.  
<http://www.processopenaleegiustizia.it>



*This project has been funded with support from the European Commission. This communication reflects the views only of the author, and the European Commission cannot be held responsible for any use which may be made of the information contained therein.*

*Tutto il materiale pubblicato è di proprietà dei partner del progetto Icaro.  
Ogni riproduzione, anche parziale, può avvenire previa autorizzazione degli autori.*

---

Finito di stampare nel mese di Luglio 2016  
da Grafiche Riga s.r.l. - Annone Brianza (LC)

Progetto grafico: Sara Giovannoni





*This project has been funded with support from the European Commission.  
This communication reflects the views only of the author,  
and the European Commission cannot be held responsible for any use  
which may be made of the information contained therein.*



UNIVERSITÀ  
DEGLI STUDI  
DI MILANO

