

IT

IT

IT



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 20.11.2008
COM(2008) 766 definitivo

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE
AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

Proventi della criminalità organizzata

Garantire che "il crimine non paghi"

INDICE

1.	INTRODUZIONE.....	3
2.	PERCHÉ CONCENTRASI SUI PROVENTI DI REATO?	3
3.	PROBLEMATICHE ATTUALI INERENTI AL QUADRO NORMATIVO DELL'UNIONE	4
3.1.	Il quadro normativo vigente e la sua cattiva attuazione	4
3.2.	Riformulare la normativa dell'Unione.....	5
3.3.	Possibilità di estensione ad altre disposizioni giuridiche	6
4.	COOPERAZIONE TRA LE AUTORITÀ NAZIONALI.....	8
4.1.	Istituire uffici nazionali per il recupero dei beni.....	8
4.2.	Creare uffici per il recupero dei beni efficienti.....	8
4.3.	Coordinare gli uffici di recupero dei beni – il ruolo di Europol e Eurojust.....	10
5.	COOPERAZIONE INTERNAZIONALE - ASPETTI RELATIVI AI PAESI TERZI	10
6.	MISURE DI ACCOMPAGNAMENTO NON LEGISLATIVE	11
6.1.	Nuovi strumenti atti a favorire più efficacemente le procedure di confisca	11
6.2.	Potenziare le indagini finanziarie e l'analisi della criminalità finanziaria.....	11
6.3.	Statistiche regolari e comparabili in materia di confisca	11
7.	CONCLUSIONE – LE DIECI PRIORITÀ DELLA STRATEGIA	12

1. INTRODUZIONE

La presente comunicazione si concentra sull'istituto della confisca e del recupero dei proventi di reato nell'ambito dell'Unione europea¹.

Negli Stati membri dell'Unione esistono o coesistono differenti procedure giuridiche per la confisca dei proventi di reato. L'efficienza delle agenzie nazionali preposte al reperimento dei beni costituisce un presupposto essenziale per un'azione di confisca efficace e per la cooperazione a livello internazionale.

L'Unione europea può apportare valore aggiunto

- (1) attraverso una maggiore coerenza e un miglioramento del quadro normativo dell'Unione
- (2) migliorando il coordinamento, lo scambio di informazioni e l'impegno collaborativo tra le agenzie nazionali,
- (3) collaborando alla creazione di nuovi strumenti finalizzati all'individuazione e al reperimento dei beni,
- (4) agevolando l'adozione dei provvedimenti di blocco e di confisca,
- (5) agevolando la cooperazione con i paesi terzi tramite la ratifica di convenzioni e lo sviluppo di accordi di ripartizione dei beni confiscati,
- (6) assistendo i partner nella messa a punto di nuove iniziative da realizzarsi grazie ai programmi di finanziamento dell'Unione.

2. PERCHÉ CONCENTRARSÌ SUI PROVENTI DI REATO?

Al fine di sgominare le attività della criminalità organizzata è fondamentale privarla dei suoi proventi. I gruppi della criminalità organizzata costruiscono reti internazionali di ampia portata accumulando ingenti profitti derivanti da varie attività criminose. I proventi di reato vengono poi riciclati e infiltrati nel circuito dell'economia legale.

Pertanto l'efficacia dei sistemi di contrasto del riciclaggio del denaro a livello nazionale e la cooperazione internazionale in questo settore assumono un'importanza fondamentale. Comunque anche ove i proventi di reato siano stati riciclati con successo, l'intelligence e le indagini finanziarie permettono ancora di individuare i beni nella disponibilità delle organizzazioni criminali, di sottoporli a sequestro e di recuperarli.

L'operazione di confisca e di recupero dei beni illecitamente costituiti rappresenta un modo molto efficace per combattere il crimine organizzato, teso sostanzialmente all'accumulo di

¹ La comunicazione è frutto degli incontri informali di esperti organizzati dalla Commissione, dei contatti con le autorità negli Stati membri, delle conclusioni di una conferenza paneuropea sugli uffici di recupero di beni e della versione finale dello studio della Commissione in materia di confisca negli Stati membri (non ancora pubblicato).

profitti². La confisca impedisce che i patrimoni in possesso della criminalità organizzata vengano reinvestiti in altro genere di attività criminose, minaccino la sicurezza dei sistemi finanziari e corrompano il circuito legale. Essa funge da deterrente poiché rafforza il concetto che "il crimine non paga"³. Ciò può contribuire a eliminare i modelli negativi presso le comunità locali. In alcuni casi le misure di confisca dei proventi di reato permettono di individuare quanti detengono il potere decisionale all'interno delle organizzazioni criminali, che raramente sono oggetto di indagine e di azione penale.

Allo stato attuale il numero totale dei casi di confisca nell'Unione europea è piuttosto limitato e i quantitativi sottratti alla disponibilità della criminalità organizzata sono modesti, soprattutto se paragonati ai redditi stimati dei gruppi di criminalità organizzata. Pertanto è auspicabile incentivare il ricorso allo strumento della confisca.

3. PROBLEMATICHE ATTUALI INERENTI AL QUADRO NORMATIVO DELL'UNIONE

Quattro decisioni quadro dell'Unione sono in via di attuazione sul piano nazionale nell'intento di instaurare un approccio comune in materia di confisca. Tre di esse presentano problemi di attuazione.

3.1. Il quadro normativo vigente e la sua cattiva attuazione

La *decisione quadro 2001/500/GAI del Consiglio*⁴ ha armonizzato alcune disposizioni degli Stati membri in materia di confisca e di sanzioni penali previste per il riciclaggio di denaro. In linea generale, il testo è stato recepito abbastanza correttamente nella maggior parte degli Stati membri.

La *decisione quadro 2003/577/GAI del Consiglio*⁵ applica il principio del reciproco riconoscimento ai provvedimenti di blocco dei beni o di sequestro probatorio. Vi sono ritardi significativi nel suo recepimento da parte degli Stati membri e una scarsa informazione sull'applicazione pratica dei provvedimenti che dovrebbero assicurare il blocco dei beni o degli elementi probatori ubicati in uno Stato membro in forza di una decisione dell'autorità giudiziaria di un altro Stato membro, trasmessa con apposito certificato direttamente all'autorità giudiziaria competente per la sua esecuzione. Il certificato di richiesta dell'esecuzione dei provvedimenti di blocco sembra presentare difficoltà nella compilazione, oltre a non essere corredato di tutte le informazioni necessarie. Il risultato è che le autorità giudiziarie tendono a ripiegare sui moduli standard di richiesta di assistenza giudiziaria. Se tale situazione dovesse protrarsi nel tempo, non si può ritenere che la decisione abbia centrato i suoi obiettivi.

² Nelle conclusioni del Consiglio Giustizia e affari interni, del 12-13 giugno 2007, gli Stati membri sono stati invitati "a incrementare i loro sforzi relativamente agli aspetti finanziari delle loro attività di indagine e di azione penale, ad esempio per quel che riguarda il sequestro dei beni".

³ Uno studio condotto nel 2007 dal ministero dell'interno del Regno Unito sul traffico illegale di stupefacenti ha evidenziato che la confisca è considerata dalla criminalità un forte deterrente.

⁴ Decisione quadro del Consiglio, del 26 giugno 2001, concernente il riciclaggio di denaro, l'individuazione, il rintracciamento, il congelamento o sequestro e la confisca degli strumenti e dei proventi di reato, GU L 182 del 5.7.2001, pag. 1.

⁵ Decisione quadro 2003/577/GAI del Consiglio, del 22 luglio 2003, relativa all'esecuzione nell'Unione europea dei provvedimenti di blocco dei beni o di sequestro probatorio, GU L 196 del 2.8.2003, pag. 45.

Obiettivo della *decisione quadro 2005/212/GAI del Consiglio*⁶ è assicurare che gli Stati membri introducano nel loro ordinamento una disciplina efficace della confisca, anche in ordine alla prova relativa all'origine dei beni in questione. La relazione della Commissione sullo stato di attuazione del dicembre 2007⁷, ha evidenziato che la maggior parte degli Stati membri accusa ritardi nell'adozione delle misure che consentono l'estensione di confisca. Sembra che le disposizioni del testo risultino poco chiare e che quindi il recepimento avvenga in maniera frammentaria. La decisione quadro prevede anche altre norme relative ai poteri estesi di confisca. Ciò può aver di fatto limitato il campo di applicazione del reciproco riconoscimento. Le autorità competenti di uno Stato membro eseguono i provvedimenti di confisca emessi da un altro Stato membro soltanto se i presupposti della confisca previsti in quello Stato coincidono con quelli applicati dal proprio ordinamento.

La *decisione quadro 2006/783/GAI del Consiglio*⁸ attua il principio del reciproco riconoscimento alle decisioni di confisca. Occorre coordinare meglio le norme relative ai poteri estesi di confisca e le disposizioni sul reciproco riconoscimento delle decisioni di confisca. A norma di queste ultime, uno dei motivi di non riconoscimento o di non esecuzione delle decisioni risiede nel fatto che la confisca esuli dal campo di applicazione stabilito nella norma di attuazione della decisione quadro 2005/212/GAI adottata nello Stato di esecuzione. Inoltre la decisione quadro 2006/783/GAI sembra si applichi soltanto alle decisioni di confisca prese nell'ambito di un procedimento penale. Di conseguenza, le decisioni di confisca basate sui procedimenti civili di confisca o sull'uso esteso dei poteri fiscali non sarebbero necessariamente eseguite in tutti gli Stati membri. Il problema del reciproco riconoscimento è molto importante perché queste procedure sono sempre più frequenti, soprattutto nei paesi che applicano il diritto consuetudinario, e perché si stanno rivelando efficaci strumenti di aggressione dei proventi illeciti nella disponibilità della criminalità organizzata. È prematuro formulare previsioni su eventuali ritardi nel recepimento di questa decisione quadro da parte degli ordinamenti nazionali.

Oltre alle decisioni quadro, il *secondo protocollo*⁹ della *convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee*¹⁰, che entrerà in vigore entro la fine del 2008, stabilisce le misure di cooperazione a livello operativo con gli Stati membri, nella lotta contro la frode e il riciclaggio di denaro, tra cui la confisca. La *proposta di decisione quadro del Consiglio relativa al mandato europeo di ricerca delle prove dirette all'acquisizione di oggetti, documenti e dati da utilizzare a fini probatori nei procedimenti penali*¹¹, che sarà formalmente adottata entro la fine del 2008, sancisce le norme relative alle fasi successive all'emissione dei provvedimenti di blocco conformi alla decisione quadro 2003/577/GAI. Essa

⁶ Decisione quadro 2005/212/GAI del Consiglio, del 24 febbraio 2005, relativa alla confisca di beni, strumenti e proventi di reato, GU L 68 del 15.03.2005, pag. 49.

⁷ Relazione della Commissione, a norma dell'articolo 6 della decisione quadro del Consiglio del 24 febbraio 2005, relativa alla confisca di beni, strumenti e proventi di reato (2005/212/GAI), COM (2007) 805.

⁸ Decisione quadro del Consiglio, del 6 ottobre 2006, relativa all'applicazione del principio del reciproco riconoscimento delle decisioni di confisca, GU L 328 del 24.11.2006, pag. 59.

⁹ Secondo protocollo, del 19 giugno 1997, della convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee stabilito in base all'articolo K.3 del trattato sull'Unione europea, GU C 221 del 19.7.1997, pag. 12.

¹⁰ Convenzione elaborata in base all'articolo K.3 del trattato sull'Unione europea, relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee, GU C 316 del 27.11.1995, pag. 49.

¹¹ Proposta di decisione quadro del Consiglio relativa al mandato europeo di ricerca delle prove dirette all'acquisizione di oggetti, documenti e dati da utilizzare a fini probatori nei procedimenti penali, COM(2003)688 def.

ingloba anche talune disposizioni del protocollo della convenzione relativa all'assistenza giudiziaria in materia penale del 2001¹².

3.2. Riformulare la normativa dell'Unione

Si può concludere che i testi giuridici esistenti sono stati recepiti solo in parte. Alcune disposizioni contenute nelle decisioni quadro sono poco chiare e ne consegue che il loro recepimento negli ordinamenti nazionali risulta frammentario. La mancanza di coordinamento tra le norme relative ai poteri estesi di confisca da un lato e le disposizioni relative all'esecuzione dei provvedimenti di confisca in un altro Stato membro dall'altro, può incidere pesantemente sul reciproco riconoscimento. Il reciproco riconoscimento dei provvedimenti di blocco e di confisca basati su procedimenti civili di confisca o sull'uso esteso dei poteri fiscali suscita problematiche notevoli. È fondamentale poter disporre di meccanismi utili ed efficaci per il blocco e la confisca dei beni all'estero. Alla luce delle considerazioni di cui sopra, sarebbe opportuno considerare la possibilità di riformulare il quadro normativo esistente nell'Unione europea. Tale operazione sarebbe in linea con le politiche dell'Unione relative alla semplificazione e migliore regolamentazione, oltre ad apportare maggiore chiarezza e uniformità ai testi esistenti.

3.3. Possibilità di estensione ad altre disposizioni giuridiche

Oltre alla riformulazione del quadro normativo esistente, la Commissione esaminerà la possibilità di estendere alcuni concetti giuridici e di introdurre nuove norme per allargare le condizioni alle quali collegare l'applicabilità della misura di confisca. Tuttavia, stante che le misure di confisca (come per esempio l'inversione dell'onere della prova) possono ledere i diritti fondamentali (come il diritto alla proprietà e il diritto di avvalersi di adeguati mezzi di ricorso), occorre adottare un'impostazione equilibrata e adeguate misure di salvaguardia. Sulla scorta dell'esperienza di molti Stati membri, gli argomenti qui di seguito potrebbero offrire validi spunti di discussione. :

3.3.1. *Confisca in assenza di procedimento penale (confisca civile)*

In base all'ordinamento vigente nella maggior parte degli Stati membri, la confisca si configura quale sanzione fondata sulla responsabilità penale accertata dell'indagato. Tuttavia uno strumento giuridico di nuova adozione potrebbe prevedere casi in cui la confisca non richieda l'accertamento preliminare della responsabilità dell'indagato con sentenza penale (recependo quindi nella normativa dell'Unione europea la raccomandazione 3 del GAFI¹³). Per esempio

(i) ogniqualevolta esista il sospetto che i beni siano il prodotto di gravi reati, avvalorato dalla sproporzione esistente tra i beni medesimi e il reddito dichiarato dal titolare e da rapporti abituali tra quest'ultimo e noti esponenti della criminalità. In questo caso sarebbe possibile intentare una causa di rito civile (a seguito della quale può essere disposta la confisca dei beni) nell'ipotesi che, in base al principio della

¹² Atto del Consiglio, del 16 ottobre 2001, che stabilisce, a norma dell'articolo 34 del trattato sull'Unione europea, il protocollo della convenzione relativa all'assistenza giudiziaria in materia penale tra gli Stati membri dell'Unione europea, GU C 326 del 21.11.2001, pag. 1.

¹³ La terza delle 40 raccomandazioni del Gruppo di azione finanziaria internazionale incita i paesi a prendere in considerazione misure di confisca "in assenza di procedimento penale o che richiedano al trasgressore di dimostrare l'origine legittima delle proprietà passibili di confisca".

probabilità prevalente, quei beni rappresentino proventi di attività illecite. In questi casi l'onere della prova verrebbe invertito e spetterebbe al presunto criminale dimostrare la provenienza lecita dei suoi beni;

(ii) nel caso in cui la persona sospettata di aver commesso gravi reati sia deceduta, sia latitante da un certo periodo di tempo o comunque non sia rintracciabile ai fini giudiziari;

(iii) in taluni casi, quando il denaro contante viene sottoposto a sequestro da parte delle autorità doganali, in violazione del regolamento CE relativo ai controlli sul denaro contante¹⁴. Una decisione amministrativa potrebbe conferire alle autorità competenti la facoltà di trattenere quantitativi eccedenti 10 000 euro, che non siano stati dichiarati in entrata nella Comunità o in uscita dalla stessa. Ove si debba procedere alla confisca di tali quantitativi, dovrebbe essere necessario un provvedimento giudiziario. Il fatto che l'evasione fiscale non si configuri in tutti gli Stati membri come reato perseguibile in sede penale, potrebbe costituire un altro caso nel quale procedere alla confisca in sede civile.

3.3.2. *Introdurre una nuova fattispecie di reato penale per "ingiustificato" possesso di beni*

Negli Stati membri esistono o coesistono differenti procedure giuridiche (confisca penale, confisca civile, ricorso ai poteri delle autorità fiscali) per il sequestro dei proventi di reato. In taluni Stati membri l'istituto della confisca può non essere applicabile se non in seguito a una responsabilità accertata con una sentenza penale.

Si potrebbe introdurre una nuova fattispecie di reato per possesso "ingiustificato" di beni, quale azione di contrasto dei proventi illeciti nei casi in cui vi sia sproporzione tra i beni posseduti e quelli dichiarati e qualora l'indagato intrattenga abitualmente rapporti con noti criminali. La differenza dal caso di cui al punto precedente sub (i) consiste nel fatto che la procedura non verrebbe avviata in sede penale e che l'onere della prova non sarebbe completamente invertito¹⁵.

3.3.3. *Garantire il reciproco riconoscimento dei provvedimenti di blocco e di confisca*

Un diverso approccio consiste nel garantire il reciproco riconoscimento dei provvedimenti di blocco e confisca da parte degli Stati membri anche nel caso in cui questi si basino su procedure non applicabili nello Stato di esecuzione (p.es. procedure di confisca civile, procedure fondate sull'uso esteso dei poteri fiscali). È tuttavia necessario sottolineare che i casi di reciproco riconoscimento potrebbero dover rispondere a condizioni aggiuntive.

3.3.4. *Estendere il campo di applicazione della confisca obbligatoria*

La confisca obbligatoria potrebbe essere introdotta a seguito di condanna per ingenti profitti derivanti da alcuni reati gravi commessi da gruppi della criminalità organizzata. L'elenco dei reati di cui alla decisione quadro relativa ai poteri estesi di

¹⁴ Regolamento (CE) n. 1889/2005 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 ottobre 2005, relativo ai controlli sul denaro contante in entrata nella Comunità o in uscita dalla stessa, GU L 309 del 25.11.2005, pag. 9.

¹⁵ Questo nuovo tipo di reato penale è stato introdotto in Francia e si sta rivelando molto efficace.

confisca potrebbe essere una prima base di riferimento da allargare ad altri tipi di reato.

3.3.5. *Obbligo di fornire informazioni sui conti correnti bancari*

L'operazione di riformulazione potrebbe costituire un'opportunità per inglobare nel nuovo quadro normativo le disposizioni del protocollo del 2001 già citato, il quale, non essendo stato ratificato da un numero sufficiente di paesi, non ha ancora potuto entrare in vigore. Il protocollo prevede che le autorità degli Stati membri debbano rendere accessibili i dati sui conti correnti e sulle operazioni bancarie di soggetti identificati e non possano far valere le norme sul segreto bancario a giustificazione della loro mancata collaborazione in questo settore. L'adozione di queste disposizioni contribuirebbe grandemente all'individuazione dei beni in un altro Stato membro. L'introduzione del nuovo quadro normativo in materia di confisca per sostituire il protocollo spornerebbe anche la Commissione ad accelerare gli sforzi per una tempestiva e piena attuazione.

4. COOPERAZIONE TRA LE AUTORITÀ NAZIONALI

I proventi di reato vengono sempre più realizzati in paesi diversi da quelli in cui normalmente opera l'organizzazione criminale o in cui ha luogo la condanna penale. Ciò ne rende più difficile l'individuazione e il relativo sequestro. La cooperazione tra le autorità a livello nazionale e la rapidità nello scambio delle informazioni costituiscono requisiti essenziali affinché l'azione di confisca dei proventi illeciti abbia buone probabilità di andare a buon fine.

4.1. **Istituire uffici nazionali per il recupero dei beni**

Gli uffici di recupero dei beni facilitano le operazioni di individuazione dei patrimoni illeciti, concorrono alle procedure di confisca, permettono una buona gestione dei beni dopo il sequestro e fungono da punto di contatto per le attività di confisca a livello nazionale.

Al momento, tali uffici non sono presenti in tutti gli Stati membri dell'Unione¹⁶ e differiscono grandemente per struttura, competenze e pratiche. La cooperazione tra le autorità competenti a livello nazionale avviene principalmente sul piano della rete informale CARIN (operatori di polizia e giudiziari preposti ai provvedimenti di confisca e recupero dei beni)¹⁷.

Grazie agli ottimi risultati di CARIN, nel dicembre 2007 è stata adottata la decisione del Consiglio 2007/845/GAI, del 6 dicembre 2007¹⁸, relativa alla cooperazione tra gli uffici per il recupero dei beni negli Stati membri. Essa impone agli Stati membri, entro il 18 dicembre 2008, di istituire o designare uffici nazionali per il recupero di beni che fungeranno da punti di contatto a livello nazionale per le operazioni di confisca. In particolare, grazie a una maggiore cooperazione, essi si adopereranno per individuare con la massima tempestività, sul territorio

¹⁶ Uffici di recupero di beni veri e propri sono presenti solo in Austria, Estonia, Francia, Germania, Irlanda, Paesi Bassi e Regno Unito.

¹⁷ La rete CARIN, sostenuta dalla Commissione e da Europol, riunisce esperti di 40 paesi, tra cui 26 Stati membri dell'Unione europea. I suoi obiettivi sono lo scambio delle migliori pratiche e il miglioramento della cooperazione transfrontaliera tra le varie agenzie.

¹⁸ Decisione 2007/845/GAI del Consiglio, del 6 dicembre 2007, concernente la cooperazione tra gli uffici degli Stati membri per il recupero dei beni nel settore del reperimento e dell'identificazione dei proventi di reato o altri beni connessi, GU L 332 del 18.12.2007, pag. 103.

dell'Unione, proventi illeciti del crimine organizzato. Nello specifico detti uffici dovrebbero essere in grado di coadiuvare efficacemente le unità di intelligence finanziaria e le autorità giudiziarie. Al riguardo occorrerà intensificare programmi di formazione per le autorità giudiziarie impegnate nelle attività di individuazione e confisca dei beni.

4.2. Creare uffici per il recupero dei beni efficienti

Entro breve tempo, gli Stati membri dovrebbero concordare le modalità più idonee per creare a livello nazionale gli uffici preposti al recupero dei beni e definirne le competenze in materia di individuazione e blocco dei beni, nonché le possibilità di scambiarsi informazioni.

Onde agevolare questo impegno, nel marzo del 2008 si è tenuta una conferenza paneuropea ad alto livello sulla creazione di detti uffici.¹⁹ Per tradurre nei fatti le conclusioni dei lavori, verranno incentivati gli scambi delle migliori pratiche e si assisteranno gli Stati membri nell'insediamento degli uffici per il recupero dei beni, in particolare organizzando su richiesta visite in loco di colleghi di vari paesi, nel corso del 2009 e 2010. Sulla base delle conclusioni di CARIN e del lavoro svolto dalla rete, qui di seguito si riportano le principali raccomandazioni per creare uffici efficienti.

4.2.1. Struttura degli uffici per il recupero dei beni

Gli uffici dovrebbero avere un assetto pluridisciplinare e riunire esperti provenienti dalle autorità giudiziarie e di polizia, dalle autorità fiscali, dai servizi sociali, dalle dogane e da altri servizi pertinenti. Questi specialisti dovrebbero essere in grado di esercitare le loro normali funzioni e di rendere accessibili all'interno di ogni ufficio le informazioni in loro possesso, superando il vincolo del segreto professionale. Gli uffici per il recupero dei beni dovrebbero essere provvisti di congrue risorse e fungere da centro verso cui convogliare tutte le richieste di assistenza provenienti da altri paesi. Essi dovrebbero raccogliere tutti i dati statistici sulle attività di blocco e confisca dei beni. Ove la diretta gestione dei beni nella fase postsequestro esuli dalle loro competenze, dovrebbero quanto meno raccogliere le informazioni provenienti dalle autorità preposte alla gestione.

4.2.2. Scambio di informazioni tra gli uffici per il recupero dei beni

Lo scambio delle informazioni fra tali uffici dovrebbe avvenire in tempi molto rapidi, sperabilmente entro i termini previsti dalla decisione quadro 2006/960/GAI²⁰. I presupposti giuridici per l'iniziativa di scambio di informazioni da parte di questi uffici dovrebbero essere sottoposti a un esame più approfondito. Occorre chiarire quali siano le informazioni che possono essere ottenute direttamente da ciascun ufficio senza l'obbligo di ricorrere alle procedure di richiesta di assistenza giudiziaria. È necessario ripensare i certificati di richiesta di esecuzione delle decisioni di blocco e di confisca in un altro Stato membro e i moduli di richiesta di assistenza giudiziaria, al fine di semplificarne l'uso, fornendo anche dettagliate

¹⁹ Organizzata da Europol, dai governi austriaco e belga e sostenuta dalla Commissione europea nell'ambito del programma di finanziamento "prevenzione e lotta contro la criminalità" (http://ec.europa.eu/justice_home/funding/isec/funding_isec_en.htm).

²⁰ Decisione quadro 2006/960/GAI del Consiglio, del 18 dicembre 2006, relativa alla semplificazione dello scambio di informazioni e intelligence tra le autorità degli Stati membri dell'Unione europea incaricate dell'applicazione della legge, GU L 386 del 18.12.2006, pag. 89.

istruzioni sulla loro compilazione. Occorrerebbe istituire un canale sicuro e standardizzato di comunicazione tra gli uffici.

4.2.3. Poteri degli uffici di recupero di beni

Nell'ambito delle attività di individuazione e reperimento dei beni, questi uffici dovrebbero avere accesso a tutte le banche dati²¹, tra cui le informazioni finanziarie (idealmente dovrebbero poter accedere a un registro centrale dei conti correnti bancari su base nazionale) ed essere provvisti di poteri coercitivi per ottenere tali informazioni. Dovrebbero poter disporre il blocco temporaneo dei beni (p.es. per almeno 72 ore), qualora sia necessario evitare la dispersione dei proventi di reato tra il momento della loro individuazione e quello dell'esecuzione del relativo provvedimento giudiziario di blocco o confisca. Essi dovrebbero anche poter condurre indagini congiunte con altre autorità.

Negli Stati membri le modalità di destinazione dei beni confiscati e recuperati differiscono²². È auspicabile promuovere le pratiche che a livello nazionale si sono rivelate valide.

4.3. Coordinare gli uffici di recupero dei beni – il ruolo di Europol e Eurojust

Il livello di cooperazione è determinante per il buon esito dei provvedimenti di blocco e confisca. Una volta designati o istituiti tali uffici in tutti gli Stati membri, le loro attività andrebbero sostenute e coordinate per poter garantire un rapido scambio di informazioni sull'ubicazione e sulla titolarità dei beni di cui la criminalità può disporre.

Sarebbe necessario valutare l'opportunità di affidare a Europol il coordinamento, in quanto il suo ufficio proventi di attività criminali ha già riscosso notevoli successi nel fornire assistenza nel quadro di indagini finanziarie. Nel 2007 esso ha coadiuvato 133 indagini volte a individuare proventi di reato e permesso agli organi di recupero dei beni di beneficiare delle proprie competenze. Le autorità nazionali dovrebbero coinvolgere largamente Eurojust per agevolare il reciproco riconoscimento dei provvedimenti di blocco e confisca. Nel 2007, 30 degli oltre 1000 casi trattati da Eurojust hanno riguardato questo settore specifico.

5. COOPERAZIONE INTERNAZIONALE - ASPETTI RELATIVI AI PAESI TERZI

Il problema relativo alla confisca dei proventi illeciti assume dimensioni globali in quanto le organizzazioni criminali continuano ad acquisire beni legittimi sia nell'area dell'Unione che in altre regioni del mondo. Pertanto la cooperazione internazionale in materia di confisca dovrebbe interessare non solo gli Stati dell'Unione europea ma anche i paesi terzi. Gli strumenti giuridici esistenti a livello europeo non sono sufficienti ad affrontare il problema.

Tuttavia, numerose convenzioni internazionali comportano misure relative alla confisca dei proventi illeciti, nell'intento di promuovere la cooperazione internazionale per individuare,

²¹ Le banche dati sia pubbliche che riservate, come il registro fondiario, i registri delle società, il registro automobilistico, il registro delle condanne e le banche dati degli istituti finanziari, delle forze di polizia, delle autorità fiscali, dei servizi sociali etc.

²² Per esempio, nel Regno Unito i beni vengono ripartiti tra le autorità impegnate nel loro recupero, mentre in Italia questi sono spesso destinati alle ONG per scopi sociali.

reperire, bloccare e confiscare beni derivanti da attività criminali. Tra le più importanti si annoverano la convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale, la convenzione ONU contro la corruzione e le convenzioni del Consiglio d'Europa relative al riciclaggio dei capitali e alla confisca ("convenzioni di Strasburgo"). Molte disposizioni di queste convenzioni non sono ancora state recepite nella normativa comunitaria. La Commissione continuerà ad adoperarsi affinché l'Unione europea e gli Stati membri ratifichino e attuino immediatamente queste convenzioni e incoraggino i paesi terzi a fare lo stesso.

Anche in diverse sedi internazionali come il G8, le Nazioni Unite e la Banca mondiale sono in corso iniziative in materia di recupero e confisca dei beni.

La cooperazione internazionale nell'ambito delle attività connesse alla confisca non sempre risulta soddisfacente, a causa di una disponibilità fluttuante. È necessario intensificare la cooperazione con i paesi terzi, in particolare moltiplicando gli accordi di ripartizione dei beni, tra cui quelli relativi alla confisca dei valori, e lo sviluppo delle migliori pratiche. La raccomandazione 38 del GAFI e la relativa nota interpretativa spronano i paesi a stipulare accordi per coordinare i procedimenti in materia di sequestro e confisca, anche in ordine alla ripartizione dei beni dopo la confisca. La convenzione del Consiglio d'Europa del 2005 contiene disposizioni analoghe. La Commissione potrebbe promuovere in questo ambito lo scambio delle migliori pratiche tra gli Stati membri.

6. MISURE DI ACCOMPAGNAMENTO NON LEGISLATIVE

6.1. Nuovi strumenti atti a favorire più efficacemente le procedure di confisca

Al fine di facilitare le richieste di individuazione e di reperimento dei beni, a ciascun ufficio di recupero di beni dovrebbe essere consentito l'accesso ai registri centrali nazionali. Se non ne dispongono, gli Stati membri dovrebbero adoperarsi per istituirli.

Occorrerebbe esaminare anche un modo per migliorare la disponibilità delle informazioni riguardanti le decisioni di blocco e confisca tuttora pendenti nell'Unione, creando un apposito registro. Ciò permetterebbe di monitorare meglio l'andamento generale delle procedure di blocco e confisca e di ricavare dati utili a fini statistici sui tempi di esecuzione di tali provvedimenti.

6.2. Potenziare le indagini finanziarie e l'analisi della criminalità finanziaria

Esse costituiscono il fulcro vitale della lotta al crimine organizzato e al finanziamento del terrorismo. Promuovere in tutti gli Stati membri dell'Unione un ricorso più esteso alle indagini finanziarie e all'analisi del crimine finanziario²³, quale strumento di applicazione della normativa, contribuirà a migliorare le attività di individuazione e reperimento dei proventi di reato.

La Commissione collabora con Europol e con molti Stati membri a un progetto per definire una serie di norme minime comuni in materia di formazione rivolta agli operatori incaricati delle indagini finanziarie (progetto che copre otto aree di conoscenze e di competenze), quale sistema di accreditamento a livello europeo, su cui impostare la formazione nei vari Stati

²³ Tra il 2002 e il 2005 la Commissione ha finanziato diversi progetti volti a migliorare queste tecniche.

membri. I relativi pacchetti formativi sono offerti da alcuni centri di eccellenza a livello nazionale. I primi saranno disponibili nel 2009.

6.3. Statistiche regolari e comparabili in materia di confisca

Occorrerebbe migliorare il volume e la qualità dei dati statistici sui beni bloccati o confiscati. I dati disponibili sono alquanto limitati e provengono prevalentemente da banche dati o dalle relazioni di valutazione reciproca sulla conformità della legislazione antiriciclaggio pubblicate dal GAFI, dal Fondo monetario internazionale e dal comitato Moneyval del Consiglio d'Europa.

Nell'ambito del piano d'azione UE 2006-2010 sulle statistiche relative alla criminalità, si sta definendo una nuova metodologia di raccolta dei dati statistici nazionali sul riciclaggio di capitali, affinché risultino comparabili. Tale metodologia prevede la raccolta di informazioni relative ai beni bloccati, confiscati e recuperati derivanti da attività illecite. Le statistiche che essa permetterà di elaborare possono essere utili anche per valutare l'efficacia dei regimi di confisca nei vari paesi.

7. CONCLUSIONE – LE DIECI PRIORITÀ DELLA STRATEGIA

Combattere efficacemente il crimine significa colpire gli autori nei loro punti più sensibili. L'azione di confisca e di recupero dei proventi di reato mira a colpire le loro risorse e costituisce una parte essenziale della più ampia strategia di contrasto del crimine finanziario nell'Unione.

È necessario un impegno maggiore affinché lo strumento della confisca diventi uno dei mezzi più efficaci nella lotta alla criminalità organizzata. Le azioni qui di seguito prospettate mirano a garantire che l'Unione europea continui a uniformarsi alle norme più rigorose in questo settore.

- (1) Una riformulazione del quadro normativo dell'Unione permetterebbe una maggiore chiarezza e uniformità, oltre all'estensione dei concetti giuridici e all'introduzione di nuove disposizioni.
- (2) Gli Stati membri dovrebbero completare l'opera di recepimento dell'attuale quadro normativo e applicare la decisione del Consiglio 2007/845/GAI, designando o istituendo gli uffici di recupero di beni, i quali devono essere in grado di scambiarsi rapidamente informazioni, avere sufficienti poteri e agire secondo le migliori pratiche.
- (3) È necessario rimuovere gli ostacoli di ordine pratico che si frappongono alle procedure di confisca negli Stati membri. Alla fine del 2008, la Commissione e gli Stati membri dovranno concertarsi, sulla base delle conclusioni di uno studio della Commissione sull'efficacia delle pratiche degli Stati membri, per promuovere quelle che si sono dimostrate efficaci a livello nazionale.
- (4) Una piattaforma informale dovrà riunire regolarmente gli uffici di recupero di beni nell'Unione, per garantire un efficace scambio di informazioni, nonché un coordinamento e una cooperazione fattivi. Il coordinamento tra gli uffici nazionali di recupero di beni sarà affidato a Europol.

- (5) Si potrebbe elaborare e mettere in atto un metodo di valutazione del grado di efficacia degli uffici di recupero di beni (basato eventualmente su un sistema di valutazioni reciproche).
- (6) Eurojust dovrebbe promuovere attivamente la cooperazione sul piano giudiziario e il reciproco riconoscimento dei provvedimenti di confisca, agevolando la sinergia tra gli uffici di recupero di beni e le autorità giudiziarie.
- (7) Occorre dare priorità allo sviluppo e all'attuazione di un programma formativo comune in ambito comunitario, rivolto agli operatori impegnati nelle indagini finanziarie. Gli Stati membri dovrebbero valutare l'opportunità di aumentare le risorse stanziare a livello nazionale per l'analisi del crimine finanziario e le relative indagini.
- (8) Gli Stati membri potrebbero sviluppare statistiche migliori sui beni sottoposti a blocco, confisca e recupero. I dati dovrebbero essere comparabili tra i vari paesi. Le statistiche rappresenterebbero uno strumento utile per valutare l'efficacia dei sistemi di confisca in essere.
- (9) La Commissione e gli Stati membri dovrebbero valutare le modalità secondo cui rendere disponibili agli uffici di recupero di beni degli altri Stati membri e di paesi terzi le informazioni utili per individuare e reperire beni di origine criminale sul loro territorio, eventualmente istituendo dei registri centrali.
- (10) Europol, Eurojust e gli Stati membri potrebbero cooperare per rendere più accessibili le informazioni riguardanti i provvedimenti di blocco e di confisca tuttora pendenti nell'Unione europea, in particolare creando un apposito registro.