

LA PROPOSTA DELLA COMMISSIONE EUROPEA DI DIRETTIVA IN TEMA DI RECUPERO E CONFISCA DEI BENI

Un'analisi della proposta di Direttiva alla luce degli indirizzi espressi sino a ora dal Parlamento europeo e dal Consiglio dell'Unione europea

Guillem Frova*

Title: The proposal of the European Commission for a Directive on the asset recovery and confiscation. An analysis of the Directive proposal considering the opinion provided by the European Parliament and the Council of the European Union

Abstract

The paper deals with the proposal for a Directive “Asset recovery and confiscation” 2022/0167 (COD) proposed by the European Commission. The author provides an overview of the context in which the proposal fits, and the amendments made by the European Parliament and the Council of the European Union, currently under informal discussion between the three institutions in interinstitutional negotiations. The possible areas of concern regarding the Directive are identified on the issues of the sale of seizure assets by the State and the social reuse of confiscated assets.

Keywords: freezing order; confiscation; Directive; social reuse; European Union.

Lo scritto si occupa della proposta di Direttiva “*Asset recovery and confiscation*” 2022/0167 (COD) avanzata dalla Commissione europea. L'autore ricostruisce il contesto in cui la proposta si inserisce e gli emendamenti promossi dal Parlamento europeo e dal Consiglio dell'unione attualmente oggetto di discussione informale fra le tre istituzioni in sede di negoziati interistituzionali. Vengono così individuati, quali possibili profili di criticità di un eventuale Direttiva, le tematiche della vendita del bene oggetto di apprensione da parte dello Stato e del riutilizzo a scopi sociali dei beni confiscati.

Parole chiave: sequestro; confisca; Direttiva; riutilizzo a scopi sociali; Unione europea.

* Università degli Studi di Milano.

1. Introduzione

La criminalità organizzata è una delle più gravi minacce per la sicurezza dell'Unione europea e privarla dei beni collegati alle sue attività criminali rappresenta un aspetto fondamentale per combatterla efficacemente¹, in ragione della rilevanza che il profitto economico riveste nelle motivazioni che spingono a delinquere².

È stato rilevato come il 70% dei gruppi criminali presenti sul territorio dell'Unione è attivo in più di tre Stati membri e che il 65% di tali gruppi è composto da soggetti appartenenti a più nazionalità. Tali gruppi, inoltre, prediligono come luogo per allocare i propri beni³ paesi in cui i sistemi di recupero e controllo degli stessi sono meno sviluppati⁴.

Pertanto, il sistema di *asset recovery*, cioè quell'insieme di norme che regolano l'attività di individuazione, ablazione e gestione di un bene legato ad attività criminale, assume un rilievo fondamentale nel contrasto alla criminalità organizzata⁵.

¹ Così Commissione Europea, *Proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio riguardante il recupero e la confisca dei beni*, COM(2022) 245 final 2022/0167 (COD), p. 3; in senso analogo, il Direttorato Generale della Commissione Europea, nella pagina istituzionale relativa alla *policy Confiscation and asset recovery* (https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/internal-security/organised-crime-and-human-trafficking/confiscation-and-asset-recovery_en#:~:text=The%20asset%20recovery%20process%20includes,assets%20to%20preserve%20their%20value).

² In tal senso, il Report di Europol *Serious and Organised Crime Threat Assessment (SOCTA)*, 2021. In dottrina, Andrea Mattarella, *La decisione Quadro 2008/841/GAI e il suo impatto sulle legislazioni nazionali*, in *La Convenzione di Palermo: il futuro della lotta alla criminalità organizzata transnazionale*, Antonio Balsamo, Andrea Mattarella, Roberto Tartaglia, Giappichelli editore, Torino, 2020, p. 244 ss; Anna Maria Maugeri, *Le sanzioni patrimoniali come moderno strumento di lotta contro il crimine: Reciproco riconoscimento e prospettive di armonizzazione*, Milano, Giuffrè, 2008; Nando dalla Chiesa, *Gli scenari internazionali della criminalità organizzata. Lineamenti teorici e di ricerca*, in *Mafia globale, Le organizzazioni criminali nel mondo*, Nando dalla Chiesa (a cura di), Laurana, Milano, 2017, pp. 7-51; Tomás Farto Piay, *El decomiso autónomo en el Proyecto de Directiva de 2022 sobre recuperación y decomiso de activos: los nuevos supuestos y su incidencia en nuestro ordenamiento jurídico interno*, in "Revista General de Derecho Procesal", 60/2023; Filippo Spiezia, Valentina Faggiani, *Ataque a Europa: Un atlas del crimen para comprender las amenazas, las respuestas y las perspectivas*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2022. Nell'ambito della decima Conferenza delle Parti della Convenzione di Palermo, svoltasi a Vienna dal 12 al 16 ottobre 2020, nella cd. "Risoluzione Falcone", per la prima volta la dimensione economica della criminalità organizzata entra in un documento delle Nazioni Unite, cfr. Antonio Balsamo, *Il contrasto internazionale alla dimensione economica della criminalità organizzata: dall'impegno di Gaetano Costa alla "risoluzione Falcone" delle Nazioni Unite*, in "Sistema Penale", 12 novembre 2020, p. 3 ss.

³ A livello di Unione europea, il profitto generato dalla criminalità organizzata è di almeno 139 miliardi di euro all'anno, corrispondente all'1% del PIL dell'intera Unione europea, così European Commission, Directorate-General for Migration and Home Affairs, *Mapping the risk of serious and organised crime infiltrating legitimate businesses: final report*, Emma Disley (editor), Emma Louise Blondes (editor), Shann Hulme (editor), *Publications Office*, 2021, p. 10.

⁴ I dati sono stati reperiti da Europol, *European Union Serious and Organised Crime Threat Assessment "A Corrupting Influence: The infiltration and undermining of Europe's economy and society by organised crimes"*, 2021, p. 19.

⁵ Cfr. Anna Maria Maugeri, *Le sanzioni patrimoniali*, op. cit.; in generale, sulle misure di ablazione patrimoniale: Fabio Fiorentin (a cura di), *Misure di prevenzione personali e patrimoniali*, Giappichelli editore, Torino, 2018; Fabio Basile, Edoardo Zuffada, *Manuale delle misure di prevenzione*, Giappichelli editore, Torino, 2021.

È questo il contesto in cui si iscrive la recente proposta di “Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio dell’Unione europea riguardante il recupero e la confisca dei beni” del 25 maggio 2022⁶.

Con tale proposta, che sistematizza la normativa vigente e introduce soluzioni innovative, la Commissione vorrebbe regolare in modo unitario tutto il percorso di *asset recovery*⁷. Nella proposta sono contenute norme sulla tracciabilità, l’identificazione, la gestione, il congelamento e la confisca dei beni, nonché norme che delineano e specificano il ruolo che assumono gli uffici nazionali per il recupero dei beni (*Asset recovery offices* - d’ora in avanti anche AROs) e gli uffici per la gestione dei beni (*Asset management offices* - d’ora in avanti anche AMOs). Inoltre, vengono ampliate le possibilità di applicazione della confisca a una gamma più ampia di reati⁸.

A tali fini, la proposta di Direttiva non contiene solo misure riguardanti la collaborazione fra Stati membri, ma anche misure che presentano rilevanza per gli ordinamenti interni.

Si anticipa sin da ora che la proposta non risulta esente da possibili critiche a parere di chi scrive. Sotto certi aspetti, si ritiene vi sia il rischio di sacrificare sull’altare dell’efficienza economica la vera *ratio* dell’istituto. Infatti, al fine di “garantire che il crimine non paghi”, è imprescindibile tenere a mente come l’obbiettivo ultimo dello Stato debba essere la modifica dell’“humus economico, sociale e politico nel quale la mafia affonda le sue radici”⁹. In tal senso, nelle conclusioni avizzeremo alcune riflessioni circa gli aspetti di criticità che emergono dalla lettura offerta e che si ritengono meritevoli di attenzione.

Nell’illustrare i contenuti della proposta, seguiremo l’ordine logico conferito dal legislatore europeo, ripercorrendo il contenuto degli emendamenti proposti dalle Commissioni del Parlamento europeo e dando conto delle modifiche suggerite dal Consiglio dell’Unione europea con l’orientamento generale espresso. Lo scopo è di fornire al lettore uno strumento che possa fungere da guida nella lettura della proposta di Direttiva ancora in pendenza di discussione interistituzionale, e, laddove la proposta venisse adottata, questo contributo potrà

⁶ COM(2022) 245 final – 2022/0167(COD). D’ora in avanti, anche “la proposta di Direttiva”.

⁷ Cfr. Fabio Basile, *Il reato di associazione di tipo mafioso e la Convenzione di Palermo*, in “Rivista di Studi e Ricerche sulla Criminalità Organizzata”, in Cross, 2019, v. 5 n. 4, pp. 74-89; Antonio Balsamo, *Il contrasto internazionale*, *op. cit.*; Maria Vittoria de Simone, *La dimensione internazionale delle misure patrimoniali e la cooperazione giudiziaria*, in *Misure di prevenzione*, *op. cit.*, Fabio Fiorentin (a cura di), pp. 925-959.

⁸ Comprese (con i limiti di cui diremo *infra* al paragrafo 1.2) le violazioni delle misure restrittive imposte dall’UE.

⁹ In tal senso, deputati Pio La Torre, Gianfilippo Benedetti, Alberto Malagugini ed i Senatori Gelasio Adamoli, Gerardo Chiaromonte, Francesco Lignano, Roberto Maffioletti, Cesare Terranova, *Relazione di minoranza per la Commissione d’inchiesta antimafia*, Senato della Repubblica e Camera dei deputati, 1976.

risultare utile a ricostruire il percorso di discussione interno alle istituzioni europee che avrà portato alla adozione della medesima.

Prima di procedere a illustrare il contenuto della proposta appare utile offrire due brevi premesse relative alla fase attuale di avanzamento dell'*iter* legislativo della proposta, nonché al legame intercorrente fra le misure contenute nella proposta in esame e le misure restrittive emesse dall'Unione europea nei confronti di Russia e Bielorussia a seguito dell'invasione dell'Ucraina.

1.1 La fase attuale dell'*iter* legislativo

La proposta della Commissione sta seguendo la cd. procedura legislativa ordinaria¹⁰ e – al momento in cui si scrive (ottobre 2023) – la stessa è in attesa della posizione in prima lettura da parte del Parlamento europeo¹¹.

In particolare, dopo essere stata presentata dalla Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio dell'Unione europea, la proposta è stata oggetto del seguente percorso:

- in Parlamento è stata sottoposta alla Commissione per i Bilanci e alla Commissione Giuridica. Dei pareri espressi, in data 26 maggio, è stata effettuata un'emendazione congiunta¹²;
- il Consiglio dell'Unione europea, in data 9 giugno 2023 ha espresso un parere politico sulla proposta attraverso un cd. “orientamento generale”¹³;
- in data 12 giugno 2023, si è aperta la fase dei negoziati interistituzionali – cd. “triloghi” – tramite cui, informalmente, Commissione, Parlamento e Consiglio dell'Unione europea tenteranno di comporre le differenze di posizioni di cui sono portatori per giungere, il più rapidamente possibile, a un accordo in seno alla procedura legislativa ordinaria¹⁴.

¹⁰ Pagina web istituzionale del Consiglio dell'Unione europea (<https://www.consilium.europa.eu/it/council-eu/decision-making/ordinary-legislative-procedure/>).

¹¹ Per un costante aggiornamento si rinvia alla relativa pagina web dell'Osservatorio Legislativo del Parlamento europeo ([https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2022/0167\(COD\)&l=en](https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2022/0167(COD)&l=en)) e alla pagina dedicata sul portale EurLex (https://eur-lex.europa.eu/procedure/EN/2022_167#2022-12-16_DIS_byCONSL).

¹² Cfr. Parlamento europeo, *Report on the proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on Asset recovery and confiscation*, A0-0199/2023, del 26 Maggio 2023.

¹³ L'“orientamento generale”, come noto, viene espresso in concomitanza con i lavori del Parlamento e in attesa della posizione in prima lettura dello stesso. V., Consiglio dell'Unione europea, *General approach on the proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on Asset recovery and confiscation*, ST 10347 2023 INIT, 9 Giugno 2023.

¹⁴ Cfr. Giacomo Rugege, *Il ruolo dei triloghi nel processo legislativo dell'UE*, in “Il diritto dell'Unione Europea” (le Riviste), 2015, Giappichelli, 4/2015, pp. 809-838.

Preme sottolineare come tale proposta sia stata inserita nella *Joint Declaration 2023-24*¹⁵ con cui tali tre istituzioni dell'Unione europea stabiliscono delle priorità legislative comuni alle quali assicurano di garantire sostanziali progressi.

1.2 La correlazione tra le misure contenute nella proposta di Direttiva e le misure restrittive imposte a Russia e Bielorussia

Le misure restrittive emesse dall'Unione nei confronti della Federazione russa e della Repubblica di Bielorussia ai sensi degli artt. 29 TUE e 215 TFUE includono, fra le altre, sanzioni (non penali) consistenti nel congelamento di beni.

In sede di redazione, la Commissione europea aveva inserito tali misure all'interno della proposta di Direttiva con la prospettiva di implementarne l'effettività¹⁶. Infatti, pur non avendo carattere penale e, dunque, non rientrando nell'oggetto principale della Direttiva, il complessivo miglioramento delle capacità di individuazione e reperimento di beni da parte dell'Unione si sarebbe riflettuto anche sull'attività di congelamento dei fondi dei soggetti destinatari delle misure restrittive.

Tuttavia, a seguito della Decisione (UE) 2022/2332 del Consiglio che ha inserito tali misure restrittive nell'elenco di cui all'art. 83 (1) TFUE – che regola le materie su cui l'Unione ha competenza penale (indiretta)¹⁷ –, tali sanzioni sono divenute materia penale. Perciò, ad ora, vi sarebbe piena applicabilità della proposta di Direttiva analizzata a tali sanzioni¹⁸.

2. Relazione

La Commissione europea, al fine di esplicitare le ragioni che hanno portato alla proposta di Direttiva, premette all'illustrazione della stessa una relazione sul contesto socio-giuridico in

¹⁵V. <https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/thematicnote.do?id=41380&l=en>.

¹⁶ “Effective implementation of sanction?” cit., in *Policy Confiscation*, Direttorato Generale della Commissione Europea, *op. cit.*

¹⁷ *Infra*, paragrafo 2.2.

¹⁸ A ciò si riferiscono molte delle modifiche apportate dal Parlamento e dal Consiglio dell'Unione Europea alla proposta di Direttiva – *supra* paragrafo 1.1 e *infra* nei paragrafi. Posta la piena applicabilità, si ritiene di non richiamare puntualmente tali modifiche all'interno dell'elaborato.

cui le misure proposte si inscrivono, sul *modus operandi* seguito per l'adozione nonché sugli obiettivi perseguiti¹⁹.

2.1 Contesto socio-giuridico

Recenti indagini condotte dagli Stati membri in collaborazione con Europol ed Eurojust²⁰ hanno portato all'attenzione l'esigenza, già sottolineata dalla Commissione²¹, di privare le organizzazioni criminali dei proventi illeciti al fine di smantellarne le attività e prevenirne l'infiltrazione nell'economia legale. Tale operazione individua come strumento privilegiato la normativa in materia di *asset recovery*, in quanto permette di sottrarre alla criminalità organizzata i profitti illeciti, risarcire le vittime e riparare i danni inflitti tramite la restituzione dei beni alle comunità colpite dal fenomeno²².

Tuttavia, nonostante gli interventi del legislatore europeo susseguitisi negli anni – in particolare, la decisione del Consiglio del 2007²³, la Direttiva del 2014²⁴ e il Regolamento del 2018²⁵ – gli Stati membri non hanno sistemi di recupero dei beni “adeguatamente attrezzati per contrastare in modo efficace”²⁶ l'attuale *modus operandi* della criminalità organizzata²⁷. Infatti, nonostante l'innovazione di carattere processuale del Regolamento del 2018, permane una forte disomogeneità di carattere sostanziale negli strumenti che i singoli Stati membri

¹⁹ Come noto, gli atti redatti dalla Commissione sono in lingua inglese e, successivamente, vengono tradotti e pubblicati in tutte le lingue ufficiali dell'Unione (nel caso *de quo* <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52022PC0245>). Orbene, ai fini del presente contributo si è fatto riferimento alla traduzione italiana, ove disponibile.

²⁰ Nota 1 della proposta di Direttiva in esame.

²¹ Cfr. Comunicazione della Commissione, *Strategia dell'UE per la lotta alla criminalità organizzata 2021-2025*, COM(2021) 170 del 14.4.2021; Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio *Recupero e confisca dei beni: garantire che 'il crimine non paghi*, COM(2020) 217 del 2.6.2020.

²² In tal senso si esprime la Commissione Europea, *Commission Staff Working Document Impact Assessment Report Accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on asset recovery and confiscation* (SWD (2022) 245 final), pp. 6 e 30.

²³ 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, p. 103).

²⁴ Direttiva 2014/42/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 3 aprile 2014, relativa al congelamento e alla confisca dei beni strumentali e dei proventi da reato nell'Unione europea (GU L. 127 del 29.4.2014, p. 39). Cfr., Anna Maria Maugeri, *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 DPC, 2015, n. 1/2015, pp. 300-336.

²⁵ Regolamento (UE) 2018/1805 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 14 novembre 2018 sul mutuo riconoscimento degli ordini di congelamento e confisca (GU L. 303 del 28.11.2018, p. 1). Cfr., Anna Maria Maugeri, *Il regolamento (UE) 2018/1805 per il reciproco riconoscimento dei provvedimenti di congelamento e di confisca: una pietra angolare per la cooperazione e l'efficienza*, in DPC, 2019, 16 gennaio 2019.

²⁶ *Proposta di Direttiva*, *op. cit.*, p.1.

²⁷ Paragrafo 2.3.

hanno a disposizione per aggredire i patrimoni di origine criminale²⁸. Pertanto, si prospetta come necessaria quell'innovazione che da tempo le istituzioni dell'Unione invocano²⁹.

La maggior innovazione della proposta, infatti, è rappresentata dall'introduzione all'art. 16 di un'ipotesi di confisca non solo senza condanna, ma svincolata dall'istaurazione di un processo penale nei confronti del soggetto ablati³⁰, con l'intento di rendere trasversale un efficace strumento attualmente regolato negli ordinamenti di soli alcuni degli Stati membri – si pensi, *in primis*, alla confisca di prevenzione regolata nel D.Lgs. 159/2011, nonché al *decomiso sin sententia* di cui all'art. 127^{ter} del Código Penal spagnolo, alla *selbständige Einziehung* di cui al § 76a c. 4 StGB.

La Commissione individua tre problemi specifici che hanno portato a delineare l'attuale inefficienza del sistema europeo di recupero e confisca dei beni³¹:

- le autorità competenti hanno capacità limitate per identificare, tracciare e congelare rapidamente i beni;
- le procedure di gestione inefficienti scoraggiano le autorità dall'avviare procedure di recupero;
- gli strumenti di confisca esistenti non coprono tutti i mercati illeciti ad alta redditività e non affrontano i complessi *modi operandi* dei criminali.

Ne consegue che sia stato individuato come obiettivo generale della proposta di Direttiva la sottrazione alla criminalità organizzata dei profitti illeciti al fine di: comprometterne la capacità di mantenere ed espandere le proprie attività criminali, compensare le vittime e riparare i danni arrecati alla società dalle attività illecite³².

²⁸ Filippo Spiezia, *Un nodo irrisolto: l'esecuzione transfrontaliera dei provvedimenti di sequestro e confisca e il ruolo di Eurojust*, in "Riv. Sicurezza e Giustizia", 20 luglio 2023, p. 23ss; Stefano Zoccali, *Le fonti legislative sovranazionali e internazionali alla luce degli atti normati*, in "Cammino Diritto", 2021, n. 9/2021. Pone il focus sull'esigenza di "efficacia" della normativa transnazionale, Francisco Javier Garrido Carrillo, *Cuestiones pendientes sobre el decomiso ocho años después. La Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre recuperación y decomiso de activos*, in "Revista de estudios europeos", n.º Extraordinario monográfico 1 (2023), pp. 3 et 11ss.

²⁹ Cfr. *Conclusioni del Consiglio sul rafforzamento delle indagini finanziarie per combattere la criminalità organizzata e le forme gravi di criminalità*, documento del Consiglio n. 8927/20 del 17.6.2020; Parlamento europeo, *Risoluzione del Parlamento europeo del 15 dicembre 2021 sull'impatto della criminalità organizzata sulle risorse proprie dell'UE e sull'uso improprio dei fondi dell'UE con particolare attenzione alla gestione concorrente da una prospettiva di audit e di controllo*, TA(2021)0501, 2020/2221(INI), p. 9; Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea, *Dichiarazione del Parlamento europeo e del Consiglio su un'analisi che deve essere effettuata dalla Commissione*, documento del Consiglio n. 7329/1/14/REV 1 ADD 1).

³⁰ Cfr. Stefano Finocchiaro, *La confisca senza condanna nello spazio europeo: mentre a Bruxelles è in cantiere una nuova direttiva, a Strasburgo l'Italia è sotto esame nel ricorso "Cavallotti"*, in "Sistema Penale", 7 novembre 2023.

³¹ Cfr. *Impact assessment*, cit., p. 9.

³² Per una declinazione puntuale dell'obiettivo, *ivi*, p. 30.

2.2 Base giuridica

La proposta di Direttiva si fonda sugli artt. 82 (2), 83 (1) - (2), e 87 (2) del TFUE.

L'art. 83 (1) TFUE consente agli organi legislativi dell'Unione di “stabilire norme minime [...] in sfere di criminalità particolarmente grave che presentano una dimensione transnazionale”, fra cui rientra la “criminalità organizzata”³³.

Il paragrafo 2, inoltre, prevede che “allorché il ravvicinamento delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri in materia penale si rivela indispensabile per garantire l'attuazione efficace di una politica dell'Unione in un settore che è stato oggetto di misure di armonizzazione, norme minime relative alla definizione dei reati e delle sanzioni nel settore in questione possono essere stabilite tramite Direttive”. Ebbene, le norme sul congelamento e la confisca dei beni – che regolano sia attività dell'Unione sia attività degli Stati membri – rientrano a pieno titolo fra le misure indispensabili nella politica di contrasto alla criminalità organizzata³⁴.

Inoltre, favorendo la cooperazione fra autorità degli Stati membri, la proposta della Commissione rientra anche nel campo di applicazione dell'art. 87 (2) TFUE riguardante la cooperazione di polizia.

In ultimo, per quanto attiene le misure aventi a oggetto il ristoro delle vittime della criminalità organizzata, la base giuridica è garantita dall'art. 82 (2) (d) TFUE.

2.2.1 Principi fondamentali

Due sono i principi fondamentali su cui la proposta di Direttiva si fonda: il principio di sussidiarietà e il principio di proporzionalità³⁵.

In relazione al primo, la Commissione sottolinea come la “natura transfrontaliera” dei gruppi di criminalità organizzata comporta l'impegno di tutta l'Unione quale elemento essenziale ai fini di un contrasto che si fondi su un efficace sistema di recupero dei beni strumentali e dei

³³ L'Unione, sin dalla sua creazione, ha provato a influenzare la produzione legislativa penale degli Stati membri e, in tal senso, la materia della criminalità organizzata ha rappresentato “uno dei settori guida del processo di ravvicinamento delle legislazioni penali nell'Unione Europea”. Così, Andrea Mattarella, *La decisione Quadro*, in *La Convenzione di Palermo, op. cit.*, p. 244. In senso affine, Francesco Calderoni, *La decisione quadro dell'Unione Europea sul contrasto alla criminalità organizzata e il suo impatto sulla legislazione degli Stati membri*, in *Per un contrasto europeo al crimine organizzato e alle mafie. La risoluzione del Parlamento Europeo e l'impegno dell'Unione Europea*, AA.VV., 2012, Franco Angeli, Milano, p. 16 ss.

³⁴ V. nota 5.

³⁵ Cfr. Carlo Sotis, *I principi di necessità e proporzionalità della pena nel diritto dell'Unione europea dopo Lisbona*, in “DPC”, 2'12, v. 1/2012, pp. 111-122.

proventi di reato. In tal senso, obbiettivo della proposta è quello di agevolare la cooperazione transfrontaliera.

Per quanto attiene al principio di proporzionalità, che limita l'azione dell'Unione a quanto “necessario e proporzionato”³⁶, l'ambito applicativo della proposta di Direttiva viene circoscritto ai beni legati ad attività della criminalità organizzata e ai gravi reati suscettibili di generare “benefici economici sostanziali”. Inoltre, il ravvicinamento dei sistemi di *asset recovery* degli Stati membri viene perseguito tramite l'imposizione di obblighi di natura generale, “ampiamente compensati”³⁷ - in termini di risorse - dall'aumento delle capacità di reperire, congelare, gestire e confiscare i beni illeciti.

2.2.2 Scelta dell'atto giuridico

Come noto, gli atti giuridici dell'UE sono i Regolamenti, le Direttive, le Decisioni, le Raccomandazioni e i Pareri³⁸. Visti i differenti regimi applicativi, l'individuazione dell'atto attraverso cui esercitare una determinata competenza ha un impatto significativo sull'effetto dello stesso.

La scelta della Commissione di proporre una Direttiva è motivata del fatto che, attraverso la riunione in unico atto di tutta la normativa in tema di *asset recovery*, si vorrebbe garantire una disciplina minima comune per tutti gli Stati, lasciando al contempo sufficiente flessibilità di attuazione in modo conforme alle tradizioni giuridiche e agli assetti organizzativi nazionali.

2.3 Valutazione della normativa vigente

La Commissione, al fine di valutare le misure da adottare, ha preso avvio da una valutazione della normativa vigente in tema di *asset recovery*, verificando se e in che misura gli obbiettivi prefissati siano stati raggiunti. In particolare, oggetto di valutazione sono state la Decisione del 2007 relativa agli AROs³⁹, e la Direttiva 2014 relativa alla confisca⁴⁰.

³⁶ art. 5 (4) TUE, cit.

³⁷ *Proposta di Direttiva, op. cit.*, p. 6.

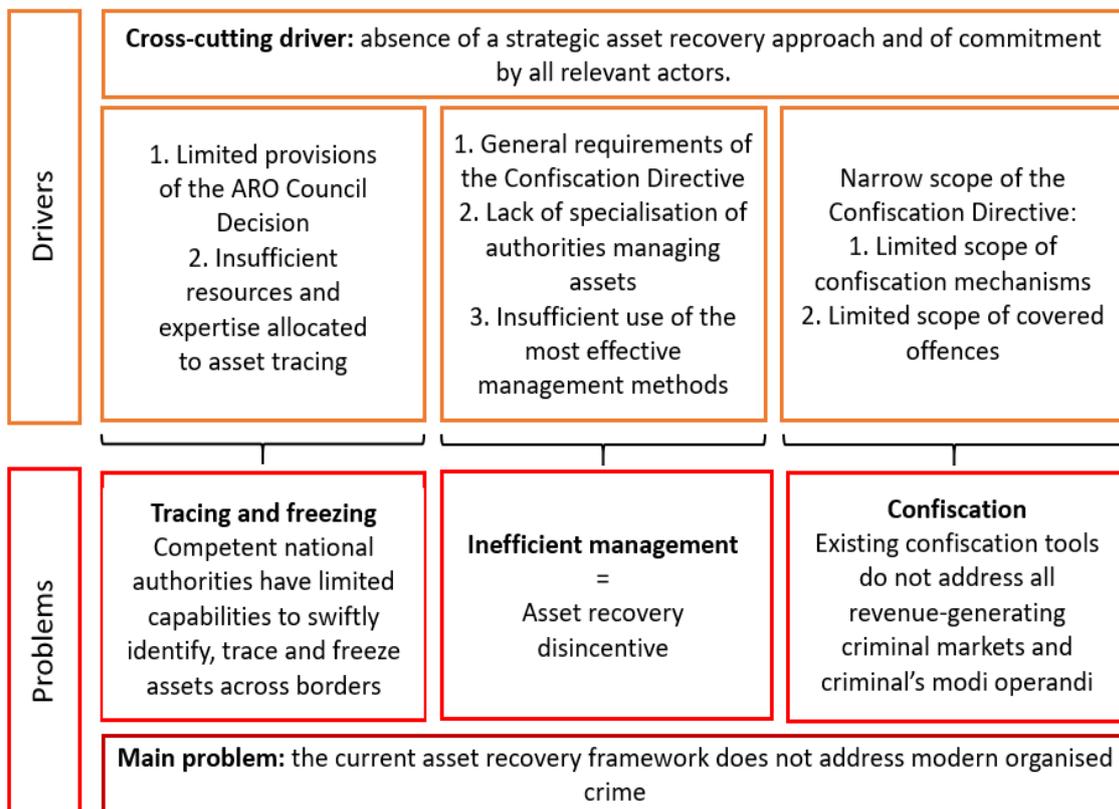
³⁸ Art. 288 TFUE.

³⁹ *Supra*, nota 23.

⁴⁰ *Supra*, nota 24.

Complessivamente, si è accertato come il sistema europeo di *asset recovery* non sia “ben equipaggiato per far fronte in modo effettivo” alla criminalità organizzata⁴¹.

Figura 1 – Il “*problem tree*” della Commissione⁴²



Infatti, nonostante i due sopramenzionati atti abbiano rafforzato la cooperazione tra gli AROs degli Stati membri, ravvicinato le varie nozioni di congelamento e confisca, e aumentato i tassi di effettività, permangono i problemi individuati prima dell'adozione degli stessi e sono presenti importanti carenze nei sistemi dei singoli Stati membri.

2.4 Valutazione di impatto

⁴¹ Cit. Allegato n. 7 “*The evaluation*”, in *Impact assessment*, cit., p. 8.

⁴² Con il “*problem tree*” la Commissione schematizza i problemi principali presenti nel sistema e ne illustra i fattori determinanti. In *Impact assessment*, op. cit., p. 9.

La Commissione, a seguito di un'attività di *stakeholders engagement*⁴³, ha formulato una valutazione d'impatto ove, di fatto, ha analizzato quattro possibili scenari dovuti all'applicazione di quattro diversi gruppi di norme⁴⁴. Delle quattro possibilità analizzate, si è ritenuto che l'opzione 3 fosse quella che contemperava in modo ottimale l'identificazione, il reperimento e la gestione dei beni, migliorando in misura significativa l'efficacia di tutto il sistema. Inoltre, i costi – economici e sociali – derivanti dall'applicazione di tale opzione sarebbero gli unici – fra i quattro analizzati – a essere proporzionati rispetto all'interferenza negli assetti organizzativi degli Stati membri, ai benefici economici che una maggior capacità di confisca garantirebbe, nonché al rispetto delle garanzie dei diritti fondamentali degli individui.

2.4.1 Opzioni scartate in una fase precoce

La Commissione ha scartato l'ipotesi di introdurre una normativa più stringente rispetto a quella attuale sul riutilizzo dei beni confiscati per scopi sociali e per il risarcimento delle vittime.

Infatti, sulla scorta dell'attività di *stakeholders engagement*, si è valutato che il rafforzamento della normativa attuale, che pone come facoltativo il riutilizzo per scopi sociali, potesse interferire con l'autonomia di bilancio degli Stati membri.

Ciononostante, vedremo – *infra*, paragrafo 3.3.2 - come tale valutazione sia stata oggetto di alcuni emendamenti effettuati dal Parlamento che renderebbe obbligatoria l'adozione di una normativa in tema⁴⁵.

Per quanto attiene le innovazioni in tema di utilizzo dei beni per il risarcimento delle vittime, invece, è stato valutato che sarebbe più appropriato inserire una normativa a riguardo nello specifico quadro normativo europeo in tema di risarcimento delle vittime⁴⁶, piuttosto che nella presente proposta di Direttiva.

Anche in tal caso, vedremo – *infra*, paragrafi 3.2.1 e 3.3.2 - come tale valutazione sia stata oggetto di alcuni emendamenti del Parlamento che renderebbe il risarcimento e l'indennizzo delle vittime uno dei principali obiettivi del sistema di *asset recovery*.

⁴³ Sono stati interpellati gli attori coinvolti nel procedimento di *asset recovery* (Istituzioni e agenzie dell'Unione, AROs, autorità di contrasto degli Stati membri, ONG, la società civile e organizzazioni internazionali).

⁴⁴ Per una analisi completa delle quattro opzioni, *Impact assessment, op. cit.*, p. 30 ss.

⁴⁵ Cfr. Commissione Bilanci, *Opinion of the committee on budget*, in *Report on the proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on Asset recovery and confiscation*, A0-0199/2023, del 26 maggio 2023, p. 114 ss.

⁴⁶ Cfr. Direttiva 2012/29/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012.

3. La proposta di Direttiva

La proposta di Direttiva si compone di 37 articoli preceduti da 51 “*considerando*”⁴⁷.

Come premesso, si procederà ora a illustrare il contenuto della proposta di Direttiva seguendo l'ordine scelto dalla Commissione, la quale, con il proposito di sistematizzare la normativa in tema di *asset recovery*, ha voluto conferire una struttura ordinata alle disposizioni⁴⁸. Inoltre, si darà conto dei principali emendamenti effettuati dalle Commissioni parlamentari e dell’“orientamento generale” espresso dal Consiglio dell’Unione europea, così da sottoporre al lettore una panoramica delle posizioni su cui le tre istituzioni europee si stanno attualmente confrontando in sede di “triloghi”⁴⁹⁵⁰.

3.1 Capo I, artt. da 1 a 3: “*disposizioni generali*”

L’art. 1 determina, in armonia con il tipo di atto legislativo prescelto, l’oggetto della proposta, nell’individuazione di norme minime finalizzate al reperimento, all’identificazione, al congelamento, alla confisca e alla gestione dei beni nell’ambito di procedimenti in materia penale.

L’art. 2 definisce l’ambito di applicazione, individuando i reati a cui la proposta di Direttiva si dovrebbe applicare:

- le sfere di criminalità di cui all’art. 83 (1) TFUE;
- i reati cd. “armonizzati” ai sensi dell’art. 83 (2) TFUE;
- un insieme di gravi reati⁵¹ se commessi nel contesto di un’organizzazione criminale;
- reati connessi alla violazione delle misure restrittive imposte dall’Unione;
- limitatamente alle norme di cui al capo II, tutti i reati a cui le legislazioni nazionali associano una misura privativa della libertà di almeno un anno.

⁴⁷ Attraverso i “considerando” la Commissione illustra le esigenze e i principi che guidano la redazione delle proposte.

⁴⁸ Cfr. pagina istituzionale della Commissione europea sul programma REFIT (https://commission.europa.eu/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-less-costly-and-future-proof_it).

⁴⁹ *Supra*, paragrafo 1.2.

⁵⁰ Si rammenti come gli emendamenti del Parlamento e le modifiche apportate dal Consiglio dell’Unione europea sono state effettuate, entrambe, sulla proposta originaria della Commissione. Non sono, perciò, reciproche fra loro.

⁵¹ Contro il patrimonio, contro le persone, reati di criminalità organizzata e contro la Pubblica Amministrazione.

L'art. 3 definisce i termini chiave utilizzati all'interno della proposta. Vengono mantenute le definizioni fornite nella Direttiva 2014/42/UE, ne vengono riproposte di utilizzate in altri atti normativi⁵² e ne vengono implementate altre ancora laddove necessario⁵³.

Di particolare interesse è come il legislatore europeo, nel considerando n. 19, specifichi che i concetti centrali di “congelamento” e “confisca” definiti dall'art. 2 devono essere intesi quali “concetti autonomi”, in modo che il *nomen iuris* utilizzato in sede europea non impedisca agli Stati membri di utilizzare gli strumenti già presenti negli ordinamenti nazionali, indipendentemente da come vengano ivi qualificati.

3.1.1 La posizione del Parlamento e del Consiglio dell'Unione europea

Il Parlamento europeo inserisce un considerando (il n. 2*b*) ove specifica che, in ragione della frequenza con cui la criminalità organizzata opera attraverso soggetti economici, le misure di congelamento e confisca sarebbe opportuno che si potessero emettere anche nei confronti delle persone giuridiche.

Il Consiglio dell'Unione europea, modificando l'art. 2, estenderebbe l'applicabilità della Direttiva a tutti i reati commessi in seno a un'organizzazione criminale⁵⁴ che siano puniti con una misura privativa della libertà che, nel massimo edittale, sia di almeno quattro anni.

3.2 Capo II, artt. da 4 a 10: “reperimento e identificazione”

Il Capo II trova fondamento nell'art. 87 (2) TFUE che autorizza il Parlamento europeo e il Consiglio dell'Unione a stabilire misure riguardanti “tecniche investigative comuni” per facilitare la cooperazione di polizia.

Come specificato dall'art. 4, tale Capo ha a oggetto le attività di reperimento e identificazione di beni strumentali e proventi di reato⁵⁵, ovvero dei beni che sono o possono divenire oggetto di un provvedimento di congelamento o confisca.

⁵² Ad esempio, la definizione di “organizzazione criminale” è riproposta dalla Decisione Quadro 2008/841/GAI del Consiglio, la definizione di “vittima” viene richiamata dall'art. 2, paragrafo 1, lettera *a*) della Direttiva 2012/29/UE del Parlamento e del Consiglio.

⁵³ Ad esempio, viene definito il nuovo sistema per lo scambio di informazioni – “SIENA” – e viene definito il concetto di “reperimento e identificazione”.

⁵⁴ Andrea Mattarella, *La decisione Quadro*, in *La Convenzione di Palermo*, *op. cit.*, p. 244 ss.

⁵⁵ Tali attività d'indagine non sono necessariamente effettuate per finalità di congelamento e confisca di beni, *supra*, paragrafo 3.1.

L'art. 4(2), inoltre, afferma come tali attività debbano essere iniziate immediatamente nel caso di indagini per un reato dal quale possa scaturire “un considerevole vantaggio economico” oppure dove siano legate a violazioni delle misure restrittive imposte dall'Unione.

Con l'art(5), la Commissione rinnova⁵⁶ l'obbligo per gli Stati membri di istituire un Ufficio per il recupero dei beni (cd. AROs) e, per la prima volta, ne stabilisce i compiti specifici, consistenti nel reperimento e nell'identificazione dei beni di cui all'art. 4. Competenza esercitabile sia in caso di interventi dell'autorità nazionale sia in caso di provvedimenti emanati da un altro Stato membro. Agli AROs, inoltre, è affidato il compito di scambiare informazioni con i propri omologhi stranieri.

L'art. 6, in maniera innovativa rispetto alle previgenti disposizioni, elenca le informazioni a cui gli AROs dovrebbero avere diretto accesso per lo svolgimento dei compiti affidati loro (si tratta di informazioni di carattere fiscale, mobiliare e immobiliare, anagrafico, commerciale, previdenziale e, in ultimo, la lettera *g* prevede un'ipotesi residuale che rende accessibile all'ufficio qualsiasi altro tipo di informazione necessaria). Tuttavia, consapevole della delicatezza di tali dati, con l'art. 7 la Commissione stabilisce determinate condizioni per l'accesso alle stesse: si tratta di misure preordinate a garantire l'applicazione del principio di necessità e il rispetto della sicurezza e della riservatezza dei consociati. Con l'art. 8 si prevede un'attività di monitoraggio degli accessi a tali informazioni.

Gli artt. 9 e 10 regolano in maniera dettagliata lo scambio di informazioni tra AROs. All'art. 9 si dettaglia maggiormente rispetto alla vigente normativa il contenuto che le richieste dirette a un omologo straniero debbano avere. In particolare, l'ufficio richiedente dovrà specificare i motivi della sua richiesta, individuandone la pertinenza con l'attività da svolgere. Inoltre, si prevede come, nel caso in cui un'autorità nazionale si avveda di essere in possesso di un'informazione che possa risultare necessaria a un omologo straniero, lo scambio di informazioni debba avvenire anche d'ufficio, senza un'apposita richiesta. La Commissione, all'art. 9(4), specifica come gli Stati membri debbano garantire che le informazioni fornite dai loro uffici per il recupero dei beni possano essere utilizzate come prova davanti all'autorità giurisdizionale di un altro Stato membro.

Con l'art. 9(5), la Commissione dispone che lo scambio di informazioni debba avvenire attraverso un'applicazione di rete denominata SIENA, in grado di garantire la sicurezza dello

⁵⁶ Cfr. Decisione 2007/845/GAI del Consiglio, del 6 dicembre 2007.

scambio. Si tratta, infatti, di un sistema gestito direttamente da Europol, conformemente al Capo V del Regolamento 2016/794/UE del Parlamento europeo e del Consiglio.

All'art. 9(6) viene regolato il rifiuto di fornire le informazioni richieste. Tale rifiuto deve essere motivato e la motivazione deve vertere sulla circostanza che l'informazione da fornire possa pregiudicare gli interessi fondamentali per la sicurezza dello Stato membro richiesto oppure mettere a repentaglio un'indagine o un'attività di *intelligence* in corso, ovvero ancora rappresentare una minaccia imminente per la vita o l'integrità fisica di una persona.

L'art. 10, in aggiunta alla vigente normativa, distingue fra richieste non urgenti, da evadersi entro 7 giorni, e richieste urgenti, da evadersi in 8 ore, prorogabili fino a un massimo di tre giorni.

3.2.1 La posizione del Parlamento e del Consiglio dell'Unione europea

Il Parlamento europeo inserisce l'art. 4(2a), con il quale vengono comprese, fra le finalità che permettono di attivare le indagini patrimoniali, la restituzione e la compensazione delle vittime di reato.

Inoltre, viene inserito anche EPPD fra i soggetti che (ai sensi degli artt. 5(2) lett. a e 9(1)) è necessario gli AROs coadiuvino tramite l'esercizio dei compiti affidati loro.

Circa l'accesso alle informazioni (artt. 6, 7 e 8), il Parlamento, in particolare, specifica ulteriori banche dati a cui dare accesso agli AROs e, in merito ai parametri che ne giustificano l'accesso, aggiunge alla necessità dell'informazione richiesta, anche i criteri di adeguatezza, rilevanza e proporzione rispetto al fine. Inoltre, laddove sia necessario ed eccezionale, si apre alla possibilità di utilizzare altri sistemi oltre a SIENA.

In ultimo, viene specificato un ulteriore caso che giustificerebbe il rifiuto di richiesta di informazioni: l'ipotesi in cui la stessa possa non ritenersi conforme ai principi della legislazione nazionale, della Carta dei Diritti Fondamentali dell'uomo ovvero dell'art. 6 del TUE.

Il Consiglio dell'Unione europea, in primo luogo, tempera l'obbligo di attivazione delle investigazioni patrimoniali di cui all'art. 4(2), inserendovi il limite dell'appropriatezza rispetto alle circostanze del singolo caso.

In merito all'accesso alle informazioni (artt. 6, 7 e 8), il Consiglio specifica come tali registri debbano essere gestiti da autorità pubbliche. Apre alla generale possibilità di usare altri

sistemi per lo scambio di informazioni⁵⁷ e aggiunge un'ulteriore ipotesi di rifiuto della richiesta informativa legata alla chiara sproporzione o irrilevanza rispetto all'oggetto della richiesta.

In ultimo, viene innalzato a 14 giorni il termine per evadere una richiesta di informazioni di carattere non urgente; il termine di 8 ore per le richieste urgenti viene limitato alle informazioni a cui gli uffici abbiano diretto accesso e, in caso contrario, il termine viene aumentato a 3 giorni. Viene precisato come i limiti di tempo decorrano dal momento di ricezione della richiesta.

3.3 Capo III, artt. da 11 a 18: “congelamento e confisca”

Il Capo III tratta dei provvedimenti di congelamento e confisca sistematizzando la normativa vigente e introducendo alcune modifiche; in particolare, viene introdotta una nuova ipotesi di confisca.

L'art. 11 regola il “provvedimento di congelamento”⁵⁸, che si specifica debba essere prodromico a un'eventuale confisca, prevedendo al paragrafo 2 la possibilità di porre in essere azioni immediate dirette alla conservazione del bene. All'art. 11(7) viene precisato come, nel caso in cui il bene sia un'entità che ha necessità di essere conservata (quale un'impresa), la continuità dell'attività dev'essere una delle finalità perseguite dal provvedimento di congelamento.

I provvedimenti di congelamento, secondo l'art.11(5), devono essere emessi da un'autorità competente e devono essere adeguatamente motivati. Ciononostante, l'art. 11(3) – in modo innovativo rispetto alla vigente disciplina – apre alla possibilità di misure di congelamento urgenti e temporanee (non superiori a 7 giorni) emesse direttamente dagli AROs.

L'art. 11(6) precisa come la finalità del congelamento è quella di un'eventuale confisca e i beni che non vengono successivamente confiscati devono essere restituiti al proprietario “senza indugio”.

Gli artt. 12, 13, 14, 15 e 16 disciplinano le varie ipotesi di confisca, che analizzeremo singolarmente di seguito:

⁵⁷ Laddove risultino appropriati e sicuri.

⁵⁸ Art. 5 della proposta di Direttiva.

- (art. 12) confisca ordinaria e per equivalente: come già previsto dalle vigenti norme⁵⁹, si impone agli Stati membri di adottare le misure necessarie per consentire la confisca (anche per equivalente) dei beni strumentali e dei proventi derivanti da un reato accertato da una sentenza di condanna definitiva, anche a seguito di un procedimento *in absentia*;
- (art. 13) confisca nei confronti dei terzi: come già previsto dalla Direttiva 2014/42/UE⁶⁰, si prevede che la confisca di cui all'art. 12 sia possibile anche nei confronti dei soggetti terzi a cui l'indagato o l'imputato abbiano trasferito il bene. Il limite dell'opponibilità ai terzi è rappresentato dal fatto che tale tipo di confisca “è possibile esclusivamente qualora sia stato accertato che il soggetto [ndr. il terzo] sapeva o avrebbe dovuto sapere che il trasferimento o l'acquisizione [...] aveva lo scopo di evitare la confisca”. Consapevolezza da accertarsi “sulla base di fatti e circostanze concrete”, fra cui il fatto che il bene sia stato ceduto a titolo gratuito o per un importo “significativamente inferiore al valore di mercato”. In ogni caso, il provvedimento non deve incidere sui diritti dei terzi in buona fede⁶¹;
- (art. 14) confisca estesa o per sproporzione del condannato: si prevede la possibilità di confiscare beni appartenenti a un condannato nella misura in cui l'Autorità giudiziaria è “convinta che i beni derivino da condotte criminose”, convinzione che può essere fondata anche sulla sproporzione dei beni rispetto al reddito legittimo del soggetto. A differenza della Direttiva del 2014⁶², tale confisca sarebbe applicabile a tutti i reati che rientrano nell'ambito di applicazione della proposta;
- (art. 15) confisca non basata sulla condanna: si impone agli Stati membri di prevedere un'ipotesi di confisca che permetta di ablare i beni strumentali e i proventi derivanti da un reato laddove un procedimento penale sia stato avviato, ma non sia stato possibile farlo proseguire in ragione di alcune condizioni. Tali condizioni sono state estese rispetto a quelle previste nel 2014⁶³: oltre a malattia e fuga del soggetto, consentirebbero tale confisca anche il decesso, l'immunità, l'amnistia e la prescrizione (laddove il termine

⁵⁹ Anna Maria Maugeri, *La Direttiva 2014/42/UE*, *op. cit.*, p. 303 ss.

⁶⁰ *Ivi*, p. 313ss.

⁶¹ Cfr. Francisco Javier Garrido Carrillo, *La intervención de terceros afectados por el Decomiso*, pp. 493-522, in Aa.Vv. *Garantías procesales de investigados y acusados. Situación actual en el ámbito de la Unión Europea*, Coral Arangüena Fanego y Montserrat De Hoyos Sancho (a cura di), Tirant Lo Blanch, Valencia, 2018; Francisco Javier Garrido Carrillo *Deficiencias y contradicciones del decomiso de terceros en la lucha contra el crimen organizado*, pp. 343-380, in Aa.Vv. *Respuesta Institucional y normativa al Crimen Organizado. Perfiles estratégicos para una lucha eficaz*, Francisco Javier Garrido Carrillo (a cura di), Aranzadi, Navarra, 2022.

⁶² *Ivi*, p. 314ss.

⁶³ *Ivi*, p. 323ss.

previsto dalla legislazione nazionale non sia stato sufficientemente esteso da garantire l'efficacia delle indagini o dell'esercizio dell'azione penale). Tale confisca viene limitata alle sole ipotesi in cui i reati per cui era stato iniziato il procedimento penale, oltre che essere punibili con una pena privativa della libertà non inferiore a quattro anni, potessero produrre “un vantaggio economico considerevole” e nella misura in cui l'autorità giudiziaria sia convinta “che si configurino tutti gli elementi del reato”;

- (art. 16) confisca per sproporzione collegata ad attività criminali: si tratta di una nuova forma di confisca residuale, applicabile laddove ricorrano le seguenti condizioni:
 - i beni sono stati oggetto di un provvedimento di congelamento emesso nell'ambito di un'indagine relativa a organizzazioni criminali;
 - il reato è in grado di produrre “un vantaggio economico considerevole”;
 - l'autorità giudiziaria nazionale è convinta che i beni derivino da reati commessi nel “quadro” di un'organizzazione criminale (al fine di tale determinazione, può essere tenuto in considerazione anche la sproporzione dei beni rispetto al reddito legittimo del proprietario);
 - il reato è punibile con una pena privativa della libertà non inferiore a 4 anni.

L'art. 17 impone agli Stati membri di garantire che vengano poste in essere attività di tracciamento e identificazione dei beni a seguito di condanna. Inoltre, richiamando la Direttiva del 2014⁶⁴, ripropone la facoltà degli Stati membri di valutare la possibilità di utilizzare i beni confiscati per scopi pubblici o sociali.

Con l'art. 18, invece, si vuole garantire – analogamente a quanto già in vigore – che il diritto al risarcimento delle vittime non venga inficiato dal provvedimento di confisca.

3.3.1 La posizione del Parlamento e del Consiglio dell'Unione europea

In primo luogo, e in linea con gli emendamenti effettuati al Capo II, il Parlamento modifica l'art. 11(1) nel senso di rendere il congelamento dei beni prodromico non solo alla confisca, ma anche ad assicurare il diritto alla restituzione e alla compensazione delle vittime di reato. Nello stesso senso si può leggere la modifica dell'art. 17(1). Inoltre, l'obiettivo di risarcimento e indennizzo delle vittime, tramite le modifiche apportate all'art. 18, diviene materia di prioritaria attenzione da parte degli Stati membri.

⁶⁴ *Ivi*, p. 333ss.

In merito al riutilizzo sociale dei beni, il Parlamento, con il nuovo art. 18*a*, circostanza maggiormente tale finalità e rende l'introduzione di misure in tal senso, non più oggetto di una mera valutazione di opportunità da parte degli Stati membri, ma oggetto di un vero e proprio obbligo.

Con le modifiche apportate dal Consiglio, invece, viene specificato come le “misure di congelamento” possano consistere sia in ordini di congelamento sia in azioni immediate. Viene cancellato l'art. 11(7) relativo alla continuazione dell'attività del bene stesso.

Il Consiglio dell'Unione europea, inoltre, con l'introduzione dell'art. 17(1*a*), pone attenzione al tema della vendita successiva alla confisca dei beni, incoraggiando gli Stati membri a adottare misure che evitino che i soggetti a cui i beni sono stati sottratti possano riacquistarli nel corso del procedimento di liquidazione.

Per quanto attiene le singole ipotesi di confisca (artt. da 12 a 16), le proposte delle due istituzioni verranno analizzate congiuntamente nel prosieguo:

- in merito alla confisca ordinaria di cui all'art. 12, Parlamento e Consiglio dell'Unione europea sono concordi nell'inserire un emendamento al paragrafo 2 ove venga specificato che la confisca *in absentia* possa essere alternativa o sussidiaria rispetto a quella regolata dal primo comma;
- in merito alla confisca nei confronti di terzi di cui all'art. 13, il Parlamento precisa alcuni presupposti necessari. In primo luogo, specifica come debba essere un Tribunale a stabilire che l'oggetto della confisca sia relazionato con un reato. Inoltre, non è necessario che il terzo sapesse che il trasferimento del bene fosse finalizzato a evitare la confisca. Infatti, alle conoscenze del terzo che giustificano la confisca nei suoi confronti viene aggiunta l'ipotesi che questi sapesse, o potesse sapere, che il bene trasferitogli fosse, anche indirettamente, collegato con un reato. In ultimo, specifica come, nel caso in cui il terzo sia “strettamente collegato” con il sospettato, l'indagato o il condannato, venga invertito l'onere della prova in merito alla sua buona fede;
- in merito alla confisca di cui all'art. 14, il Consiglio precisa come la norma debba essere applicabile a tutte le condotte comprese nell'art. 2, paragrafi da 1 a 4 della proposta di Direttiva laddove possano essere punite con una misura privativa della libertà superiore nel massimo a 4 anni;
- in merito alla confisca di cui all'art. 15, in primo luogo, il Parlamento individua in 15 anni il termine di prescrizione che garantirebbe la sufficiente efficacia delle indagini o dell'esercizio dell'azione penale e, dunque, non permetterebbe la confisca di cui al

presente articolo. Inoltre, stabilisce come debba essere provata da parte dell'organo accusatorio la correlazione fra beni e reato. Il Consiglio dell'Unione europea, d'altro canto, limita la possibilità di “sopersedere” all'intervenuta prescrizione ai fini della confisca esclusivamente nei casi di “rilevanti reati” e laddove il procedimento penale fosse stato già avviato. Tuttavia, il Consiglio esclude il criterio di cui al paragrafo 4, facendo diventare l'art. 15 norma generale;

- in merito alla confisca di cui all'art. 16, il Parlamento precisa esclusivamente come l'onere della prova ricada in capo all'accusa. Il Consiglio dell'Unione europea, invece, aggiunge ai criteri necessari a verificare la provenienza da reato (di cui al paragrafo 2) l'assenza di “plausibili risorse lecite” e la connessione con organizzazioni criminali.

3.4 Capo IV, artt. da 19 a 21: “gestione”

Come evidenziato nell'art. 19(1) e in modo più preciso rispetto alla Direttiva del 2014, il quarto Capo della proposta di Direttiva regola la normativa relativa alla gestione dei beni congelati e confiscati, con l'obiettivo che la stessa risulti “efficiente”, mirando a ridurre al minimo i costi di gestione dei beni⁶⁵. È proprio a tal riguardo che l'art. 19(2) prevede l'obbligo degli Stati membri di provvedere affinché gli AROs, prima dell'emissione del provvedimento di congelamento, effettuino una “pianificazione” (cd. pianificazione pre-sequestro) ove si valutino quali potrebbero essere i costi derivanti dalla gestione da parte dello Stato del bene.

L'art. 20 regola la possibilità di procedere alla vendita dei beni in un momento antecedente alla confisca definitiva. I requisiti che potrebbero portare, alternativamente, a tale vendita sono i seguenti:

- i beni congelati sono deteriorabili o perdono rapidamente valore;
- la sproporzione tra il costo di conservazione e manutenzione del bene rispetto al suo valore;
- l'eccessiva difficoltà di amministrazione del bene o il fatto che la stessa richieda “condizioni particolari e competenze non facilmente disponibili”.

La Commissione sottolinea come si debbano tenere in considerazione gli interessi dei proprietari dei beni (anche nel senso della fungibilità degli stessi), venga comunicata loro tale intenzione e siano interpellati in merito. Inoltre, lo stesso proprietario ha la possibilità di

⁶⁵ *Proposta di Direttiva, op. cit.*, p. 14.

chiedere che i beni vengano venduti. I terzi acquirenti devono essere protetti da azioni di ritorsione, di modo che si garantisca che la proprietà del bene non torni in capo a coloro che sono stati condannati per i reati a cui la presente Direttiva si applica.

Con l'art. 21, inoltre, si imporrebbe agli Stati di istituire (o designare) un ufficio che si occupi della gestione dei beni congelati o confiscati (cd. AMOs), con compiti speculari rispetto a quelli di cui all'art. 5 per gli AROs.

3.4.1 La posizione del Parlamento e del Consiglio dell'Unione europea

Il Parlamento, con la modifica dell'art. 19(2), apre alla possibilità che la valutazione pre-sequestro venga effettuata *ex post* nel caso di motivate circostanze impeditive.

In merito alla vendita pre-confisca (art. 20), il Parlamento ne modifica i presupposti nel senso di escludere la necessaria rapidità del deprezzamento del bene e il criterio della “eccessiva difficoltà”.

Il Consiglio, per quanto attiene alla pianificazione pre-sequestro, apre alla possibilità (non più, dunque, eccezione) che la stessa sia formulata, senza ritardo, successivamente all'esecuzione dell'ordine di congelamento. Inoltre, si espunge l'art. 20(4) ove si prevede che i costi sostenuti nel corso della gestione dei beni confiscati possano essere posti a carico del titolare effettivo.

3.5 Capo V, artt. 22 e 23: “garanzie”

Il Capo V è dedicato alle garanzie che gli Stati membri dovrebbero fornire ai soggetti protagonisti del procedimento di *asset recovery*. Garanzie che, rispetto alla normativa vigente⁶⁶, vengono chiarite ulteriormente.

L'art. 22 prevede l'obbligo di emettere una comunicazione motivata dei provvedimenti di confisca, di congelamento e di vendita destinata al soggetto interessato dall'ablazione del bene, obbligo che ai sensi dell'art. 23(3), anche in caso di fuga del soggetto, deve essere perseguito con “ogni sforzo ragionevole”.

L'art. 23 garantisce il diritto di difesa, il diritto a un ricorso effettivo e il diritto a un giudice imparziale. In particolare, la Commissione europea vuole accertarsi che, dopo aver compiuto

⁶⁶ Anna Maria Maugeri, *La Direttiva 2014/42/UE, op. cit.*, p. 328ss.

ogni sforzo ragionevole per informare il soggetto, siano messi a sua disposizione tutti i mezzi necessari a far riesaminare il provvedimento (sia di congelamento che di confisca), in modo effettivo e in sede giurisdizionale.

Di interesse si reputa l'art. 23(4). Ivi, infatti, vengono specificati, relativamente a ogni tipo di confisca non ordinaria, gli elementi che possono essere espressamente oggetto di riesame:

- per la confisca nei confronti dei terzi (art. 13): le circostanze su cui si fonda la conclusione che il terzo sapeva o avrebbe dovuto sapere della finalità di elusione della confisca insita nel trasferimento del bene;
- per la confisca estesa o per sproporzione del condannato e quella collegata ad attività criminali (artt. 14 e 16): gli elementi su cui si fonda l'aver considerato derivanti da condotte criminose i beni;
- per la confisca non basata su condanna (art. 15): gli elementi su cui verte la conclusione dell'autorità giudiziaria circa il fatto che siano configurati tutti gli elementi del reato.

All'art. 23(5), inoltre, si prevede come limite generale della confisca la proporzionalità della misura rispetto al reato o all'accusa. Inoltre, si limita la possibilità di ablazione del patrimonio laddove rappresenti una privazione eccessiva per l'interessato.

3.5.1 La posizione del Parlamento e del Consiglio dell'Unione europea

Il Parlamento, in primo luogo, implementa gli obblighi di informazione di cui all'art. 22, rendendo espressamente oggetto degli stessi anche l'elenco dei diritti che spettano al soggetto ablatato. Inoltre, viene prevista la possibilità di posticipare tale obbligo di *discovery* ove possano derivarne pregiudizi alle indagini in corso.

Con la modifica dell'art. 23 si inserisce la ragionevolezza quale criterio temporale che limita la possibilità di convalida e riesame del provvedimento di congelamento.

Anche il Consiglio conferisce la facoltà agli Stati membri di ritardare le comunicazioni di cui all'art. 22 e implementa l'obbligo informativo con i diritti del soggetto affetto dalle misure. In ultimo, il Consiglio generalizza l'elenco di cui all'art. 23(4) degli elementi che possono essere oggetto di riesame, facendo richiamo complessivo agli elementi su cui le confische sono basate.

3.6 Capo VI, artt. da 24 a 27: “quadro strategico per il recupero dei beni”

Nel Capo VI sono contenute la maggior parte delle innovazioni della proposta tramite l'inserimento degli elementi sino a ora esposti in un quadro strategico volto al miglioramento dell'efficacia di tutto il processo di *asset recovery*.

L'art. 24 impone agli Stati membri di adottare e aggiornare ogni 5 anni una strategia nazionale in materia di recupero dei beni, di cui vengono indicati i contenuti minimi e obbligatori. Tale strategia rappresenta lo strumento a disposizione degli Stati membri per fare sintesi delle misure che nel breve periodo (cinque anni, appunto) saranno orientate a intensificare l'attività di *asset recovery* e ad agevolare la cooperazione, il coordinamento e il monitoraggio dei risultati conseguiti.

Con l'art. 25 si sottolinea l'esigenza di mettere a disposizione degli AROs e degli AMOs le risorse (di personale, finanziarie, tecniche e tecnologiche) necessarie.

L'art. 26 prevede l'istituzione di un registro centralizzato delle informazioni (precisate al paragrafo 3) relative ai beni congelati, confiscati e in gestione alle autorità competenti. Tale registro dev'essere aperto, sia in modalità di lettura sia in modalità di redazione (rapida e immediata), a tutte le autorità coinvolte nelle indagini per il reperimento, nella gestione nonché nella vendita dei beni.

Con l'art. 27 si vuole imporre agli Stati di raccogliere e conservare dati sulle misure adottate in base alla proposta di Direttiva e, su base annua, di comunicarli alla Commissione europea.

3.6.1 La posizione del Parlamento e del Consiglio dell'Unione europea

Il Parlamento, in primo luogo, abbassa a 4 anni il periodo aggiornamento delle strategie nazionali e vi ricomprende l'attività degli AMOs, la strategia di collaborazione fra questi, gli AROs e le unità di *intelligence* finanziaria, e le misure riguardanti il riutilizzo dei beni confiscati per scopi sociali e per l'indennizzo delle vittime.

Con l'inserimento dell'art. 26(4a), il Parlamento circostanzia maggiormente la tutela dei dati personali contenuti nei registri centrali e la loro accessibilità, limitandola alle ipotesi in cui servano per adottare misure di congelamento, confisca e gestione dei beni. Inoltre, con l'art. 26(5a) si prevede che gli Stati membri debbano designare autorità competenti per le gestioni di tali registri, curandone (paragrafo 5b) la compatibilità con i sistemi IT europei.

Circa la raccolta statistica di dati, il Parlamento esplicita (art. 27(1)) che il fine di tale attività è da individuarsi nella revisione dell'effettività dei sistemi di confisca e specifica (paragrafo 2) le informazioni che dovrebbero includere.

Con l'art. 27a, si prevede l'istituzione di un *network* di cooperazione, composto da rappresentanti degli AROs e AMOs che supporti la Commissione e faciliti la cooperazione e lo scambio di *best practices*.

Il Consiglio, dal canto suo, modifica l'art. 26 trasformando la disposizione (da norma sui registri centralizzati) in norma sull'“efficiente gestione dei beni confiscati e congelati” ed è in tale ottica che, fra i vari obblighi, è prevista l'istituzione di un registro centralizzato.

Inoltre, in merito alle statistiche di cui all'art. 27, anche il Consiglio ne specifica il contenuto in modo analitico.

3.7 Capo VII, artt. 28 e 29: “cooperazione”

Anche il Capo VII, dedicato interamente alla cooperazione, rappresenta un'assoluta novità. La cooperazione viene intesa sia come interna che come esterna: l'art. 28 prevede che le autorità degli Stati membri collaborino con EPPO, Europol ed Eurojust, mentre l'art. 29 prevede espressamente la collaborazione fra omologhi degli Stati membri.

3.7.1 La posizione del Parlamento e del Consiglio dell'Unione europea

Il Parlamento interviene sull'art. 28(1) principalmente nel senso di aumentare la partecipazione di EPPO che viene inclusa espressamente laddove la proposta richiama le “autorità investigative” e le “autorità di accusa”. Rispetto all'art. 28, invece, vengono regolati separatamente la collaborazione di AROs e AMOs con Europol (paragrafo 2) e con Eurojust (paragrafo 2a).

3.8 Capo VIII, artt. da 30 a 37: “disposizioni finali”

La proposta si chiude con il capo VIII ove sono contenute norme relative: ai poteri delegati alla Commissione; agli obblighi di comunicazione dei punti di contatto; al recepimento nei diritti nazionali; alla rendicontazione sull'attuazione della Direttiva; a questioni prettamente giuridiche di rapporto fra atti dell'Unione.

In particolare, l'art. 34, prevede che la proposta di Direttiva, se approvata, sostituisca (non per la Danimarca) l'Azione comune 98/699/GAI, le Decisioni quadro 2001/500/GAI e 2005/212/GAI, la Decisione 2007/845/GAI e la Direttiva 2014/42/UE.

4. Conclusioni

La proposta di Direttiva si propone come strumento per migliorare l'efficacia del sistema europeo di *asset recovery*, sistematizzando e innovando la normativa in vigore. Rientrando nel quadro degli sforzi compiuti dall'Unione per il contrasto alla criminalità organizzata, risulta coerente con la politica in materia di sicurezza dell'Unione ed è parte integrante delle misure adottate a livello mondiale per il contrasto della criminalità organizzata, della corruzione e del riciclaggio⁶⁷.

Ciononostante, a parere di chi scrive, è possibile individuare un profilo di criticità nella stessa. Si ritiene concreto, infatti, il rischio di un'eccessiva attenzione al criterio dell'efficacia del sistema di *asset recovery* a discapito della *ratio* l'istituto.

La lotta alla criminalità organizzata passa anche attraverso l'affermazione sostanziale del messaggio che “il crimine non paga” e, perciò, anche attraverso il significato simbolico che assume l'ablazione di beni da parte dello Stato, soprattutto ove venga conferita loro una destinazione sociale, contrapposta all'origine criminale degli stessi⁶⁸.

Consapevoli del necessario approccio di gestione economica dei beni confiscati⁶⁹, si accoglie positivamente la grande attenzione posta al tema nella proposta di Direttiva⁷⁰. Tuttavia, si deve essere altrettanto consapevoli che l'economicità della gestione, ossia l'efficienza della stessa, non può essere considerata come un parametro esclusivamente monetario, ma deve

⁶⁷ Con tale atto, infatti, si dà attuazione alla convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata (UNTOC), alla convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (UNCAC), alla convenzione di Varsavia del Consiglio d'Europa sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato e sul finanziamento del terrorismo (STCE n. 198) e alla raccomandazione n. 4 del Gruppo di Azione Finanziaria Internazionale (GAFI).

⁶⁸ Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, *Recupero e confisca dei beni: garantire che 'il crimine non paghi*, COM(2020) 217 del 2.6.2020; *Impact assessment*, *op. cit.*, p. 43.

⁶⁹ Cfr. United nation office on drugs and crime, *United Nations Open-ended Intergovernmental Working Group on Asset Recovery, Study prepared by the Secretariat on effective management and disposal of seized and confiscated assets*, CAC/COSP/WG.2/2017/CRP.1, 23 August 2017, p. 11; *Impact assessment*, *cit.*, p. 16 ss.

⁷⁰ *Supra*, paragrafo 3.4; *Impact assessment*, *op. cit.*, p. 30; artt. 19(1) e 19(2) della proposta di Direttiva.

essere intesa in senso lato e, perciò, integrata dal criterio del valore simbolico che l'azione degli Stati assume nel contrasto alla criminalità organizzata⁷¹.

In tal senso, tre sono gli elementi su cui occorre focalizzarsi, in quanto tendono ad anteporre l'efficacia economica della confisca alla *ratio* dell'intervento dello Stato:

- la scarsa attenzione posta alla vendita successiva alla confisca (soprattutto se non accompagnata da rigorose norme circa il procedimento con cui addivenire all'alienazione e circa i requisiti degli acquirenti)⁷²;
- la tendenza a semplificare i parametri che giustificano e, dunque, aumentano la portata della vendita di un bene in un momento antecedente all'emissione del provvedimento di confisca⁷³;
- la parziale attenzione dimostrata al riutilizzo dei beni per scopi sociali⁷⁴.

Tuttavia, si deve riscontrare come questi profili, seppur in misura e in maniera diversa, sono stati presi in considerazione dalla Commissione, dal Parlamento e dal Consiglio. Perciò, si tratterà ora di verificare come le tre istituzioni dell'Unione, in sede di confronto informale⁷⁵, riusciranno a comporre le posizioni di cui sono portatrici.

Bibliografia

Balsamo Antonio, *Il contrasto internazionale alla dimensione economica della criminalità organizzata: dall'impegno di Gaetano Costa alla "risoluzione Falcone" delle Nazioni Unite*, in "Sistema Penale", 12 novembre 2020.

Basile Fabio, Zuffada Edoardo, *Manuale delle misure di prevenzione*, Giappichelli editore, Torino, 2021.

⁷¹ Antonio Dal Bianco, *Il ruolo degli enti locali nella gestione e destinazione dei beni sequestrati e confiscati Tavola rotonda inaugurale del Corso di Alta Formazione "Amministratori giudiziari di Aziende e Beni Sequestrati e Confiscati"*, in "Monitor Convegni", PoliS Lombardia, 2020, n. 2/2020; paragrafo operativo 9 della cd. "Risoluzione Facone" adottata in seno alla decima Conferenza delle Parti della Convenzione di Palermo, svoltasi a Vienna dal 12 al 16 ottobre 2020, a tal proposito, vedi Antonio Balsamo, *Il contrasto internazionale*, *op. cit.*, p. 15ss.

⁷²Solo il Consiglio, infatti, pone attenzione al tema della vendita del bene successivamente al provvedimento di confisca definitiva (*supra* paragrafo 3.3.2). Parlamento e Commissione, prendono esclusivamente in considerazione l'ipotesi di vendita pre-confisca.

⁷³ *Supra*, paragrafo 3.4.1.

⁷⁴ *Supra*, paragrafi 2.4.1; 3.3.1; 3.3.2.

⁷⁵ *Supra* paragrafo 1.1.

Basile Fabio, *Il reato di associazione di tipo mafioso e la Convenzione di Palermo*, in “Rivista di Studi e Ricerche sulla Criminalità Organizzata”, Cross, 2019, v. 5, n. 4, pp. 74-89, <https://doi.org/10.13130/cross-13097>.

Calderoni Francesco, *La decisione quadro dell'Unione Europea sul contrasto alla criminalità organizzata e il suo impatto sulla legislazione degli Stati membri*, in *Per un contrasto europeo al crimine organizzato e alle mafie. La risoluzione del Parlamento Europeo e l'impegno dell'Unione Europea*, AA.VV., Franco Angeli, Milano, 2012.

Commissione Bilanci del Parlamento dell'Unione europea, *Opinion of the committee on budget*, in *Report on the proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on Asset recovery and confiscation*, A0-0199/2023, del 26 maggio 2023.

Commissione europea, *Anti-money laundering and countering the financing of terrorism legislative package*, 21 luglio 2021.

Commissione Europea, *Commission Staff Working Document Impact Assessment Report Accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on asset recovery and confiscation* (SWD (2022) 245 final).

Commissione europea, *Strategia dell'UE per la lotta alla criminalità organizzata 2021-2025*, (COM (2021) 170 del 14.4.2021).

Commissione europea, *Programma di controllo dell'adeguatezza e dell'efficacia della regolamentazione (REFIT)*.

Commissione europea, *Recupero e confisca dei beni: garantire che 'il crimine non paghi*, (COM (2020) 217 del 2.6.2020).

Commissione europea, *Direttorato Generale per la Migrazioni e gli Affari Interni, Mapping the risk of serious and organised crime infiltrating legitimate businesses: final report*, Emma Disley (editor), Emma Louise Blondes (editor), Shann Hulme (editor), Publications Office, 2021.

Consiglio dell'Unione europea, *Conclusioni del Consiglio sul rafforzamento delle indagini finanziarie per combattere la criminalità organizzata e le forme gravi di criminalità*, documento del Consiglio n. 8927/20 del 17.6.2020.

Consiglio dell'Unione europea, *General approach on the proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on asset recovery and confiscation*, ST 10347 2023 INIT, 9 Giugno 2023.

Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata (UNTOC), Palermo, risoluzione dell'Assemblea Generale ONU del 15 novembre 2000 n. 55/25.

Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (UNCAC), 2003, Merida, risoluzione dell'Assemblea Generale ONU del 9 dicembre 2003 n. 58/4.

Convenzione del Consiglio d'Europa sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato e sul finanziamento del terrorismo (STCE no. 198).

Dal Bianco Antonio, *Il ruolo degli enti locali nella gestione e destinazione dei beni sequestrati e confiscati Tavola rotonda inaugurale del Corso di Alta Formazione "Amministratori giudiziari di Aziende e Beni Sequestrati e Confiscati"*, in "Monitor Convegni", PoliS Lombardia, 2020, v. 2/2020.

dalla Chiesa Nando, *Gli scenari internazionali della criminalità organizzata. Lineamenti teorici e di ricerca*, in *Mafia globale, Le organizzazioni criminali nel mondo*, dalla Chiesa Nando (a cura di), Laurana, Milano, 2017.

De Simone Maria Vittoria, *La dimensione internazionale delle misure patrimoniali e la cooperazione giudiziaria*, in *Misure di prevenzione, Misure di prevenzione personali e patrimoniali*, Fiorentin Fabio (a cura di), Giappichelli editore, Torino, 2018.

Europol, *European Union Serious and Organised Crime Threat Assessment "A Corrupting Influence: The infiltration and undermining of Europe's economy and society by organised crimes"*, 2021.

Farto Piay Tomás, *El decomiso autónomo en el Proyecto de Directiva de 2022 sobre recuperación y decomiso de activos: los nuevos supuestos y su incidencia en nuestro ordenamiento jurídico interno*, in "Revista General de Derecho Procesal", 60/2023.

Finocchiaro Stefano, *La confisca senza condanna nello spazio europeo: mentre a Bruxelles è in cantiere una nuova direttiva, a Strasburgo l'Italia è sotto esame nel ricorso "Cavallotti"*, in "Sistema Penale", 7 novembre 2023.

Fiorentin Fabio (a cura di), *Misure di prevenzione personali e patrimoniali*, Giappichelli editore, Torino, 2018.

Garrido Carrillo Francisco Javier, *Cuestiones pendientes sobre el decomiso ocho años después. La Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre recuperación y decomiso de activos*, in "Revista de estudios europeos", n.º Extraordinario monográfico 1 (2023).

Garrido Carrillo Francisco Javier, *Deficiencias y contradicciones del decomiso de terceros en la lucha contra el crimen organizado*, pp. 343-380, in Aa.Vv. *Respuesta Institucional y normativa al Crimen Organizado. Perfiles estratégicos para una lucha eficaz*, Garrido Carrillo Francisco Javier (a cura di), Aranzadi, Navarra, 2022.

Garrido Carrillo Francisco Javier, *La intervención de terceros afectados por el Decomiso*, in Aa.Vv. *Garantías procesales de investigados y acusados. Situación actual en el ámbito de la Unión Europea*, Arangüena Fanego Coral y De Hoyos Sancho Montserrat (a cura di), Tirant Lo Blanch, Valencia, 2018.

La Torre Pio, Benedetti Gianfilippo, Malagugini Alberto, Adamoli Giulio, Chiaromonte Gerardo, Lugnano Francesco, Maffioletti Roberto, Terranova Cesare, *Relazione di minoranza per la Commissione d'inchiesta antimafia*, Senato della Repubblica e camera dei Deputati, 1976.

Mattarella Andrea, *La decisione Quadro 2008/841/GAI e il suo impatto sulle legislazioni nazionali*, in *La Convenzione di Palermo: il futuro della lotta alla criminalità organizzata transnazionale*, Balsamo Antonio, Mattarella Andrea, Tartaglia Roberto, Giappichelli editore, Torino, 2020.

Maugeri Anna Maria, *Il regolamento (UE) 2018/1805 per il reciproco riconoscimento dei provvedimenti di congelamento e di confisca: una pietra angolare per la cooperazione e l'efficienza*, in "DPC", 2019, 16 gennaio 2019.

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 "DPC", 2015, v. 1/2015.

Maugeri Anna Maria, *Le sanzioni patrimoniali come moderno strumento di lotta contro il crimine: Reciproco riconoscimento e prospettive di armonizzazione*, Milano, Giuffrè, 2008.

Parlamento europeo, *Report on the proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on Asset recovery and confiscation*, A0-0199/2023, del 26 Maggio 2023.

Parlamento europeo, *Risoluzione del Parlamento europeo del 15 dicembre 2021 sull'impatto della criminalità organizzata sulle risorse proprie dell'UE e sull'uso improprio dei fondi dell'UE con particolare attenzione alla gestione concorrente da una prospettiva di audit e di controllo*, TA(2021)0501, 2020/2221(INI).

Parlamento europeo e Commissione dell'Unione europea, *Dichiarazione del Parlamento europeo e del Consiglio su un'analisi che deve essere effettuata dalla Commissione*, documento del Consiglio n. 7329/1/14/REV 1 ADD 1.

Raccomandazione n. 4 nel Gruppo di Azione Finanziaria Internazionale (GAFI.)

Rugge Giacomo, *Il ruolo dei triloghi nel processo legislativo dell'UE*, in “Il diritto dell'Unione Europea” (le Riviste), 2015, Giappichelli, v. 4/2015.

Sotis Carlo, *I principi di necessità e proporzionalità della pena nel diritto dell'Unione europea dopo Lisbona*, in “DPC”, 2'12, v. 1/2012.

Spiezia Filippo, *Un nodo irrisolto: l'esecuzione transfrontaliera dei provvedimenti di sequestro e confisca e il ruolo di Eurojust*, in “Riv. Sicurezza e Giustizia”, 20 luglio 2023.

Spiezia Filippo, Faggiani Valentina, *Ataque a Europa: Un atlas del crimen para comprender las amenazas, las respuestas y las perspectivas*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2022.

United Nations Open-ended Intergovernmental Working Group on Asset Recovery, *Study prepared by the Secretariat on effective management and disposal of seized and confiscated assets*, CAC/COSP/WG.2/2017/CRP.1, 23 August 2017.

United nation office on drugs and crime, *United Nations Open-ended Intergovernmental Working Group on Asset Recovery, Study prepared by the Secretariat on effective management and disposal of seized and confiscated assets*, CAC/COSP/WG.2/2017/CRP.1, 23 August 2017.

Zoccali Stefano, *Le fonti legislative sovranazionali e internazionali alla luce degli atti normati*, in “Cammino Diritto”, 2021, v. 9/2021.