

Congelamento e confisca di beni. Le novità del diritto dell'Unione europea nel quadro della cooperazione internazionale

di ALESSANDRO ROSANÒ

Assegnista di ricerca in Diritto dell'Unione europea, Università degli Studi di Torino

SOMMARIO: I. Introduzione. – II. Il congelamento e la confisca di beni in alcuni trattati internazionali. – III. Le prime iniziative adottate nell'ambito dell'Unione europea. – IV. La direttiva 2014/42/UE. – V. Il Regolamento (UE) 2018/1805. – VI. Conclusioni.

I. Introduzione

Le conseguenze giuridiche della globalizzazione sono state fatte oggetto di ampia analisi¹. Negli ultimi cinquant'anni, il fenomeno in parola ha determinato non soltanto uno sviluppo significativo degli scambi commerciali e una corsa sistematica alla ricerca di miglioramenti tecnologici per fini produttivi², ma anche rilevanti cambiamenti per il mondo del diritto, che hanno comportato l'esigenza di individuare nuovi modi per assicurare l'ordine pubblico, interno e internazionale, la certezza del diritto e la produzione di regole idonee a disciplinare rapporti che esulano dai confini statali³.

Anche la materia penale non è rimasta immune da tali stravolgimenti⁴. Gli Stati hanno incontrato difficoltà sempre maggiori nel garantire libertà, sicurezza e giustizia ai propri consociati di fronte a molteplici forme di criminalità che hanno progressivamente assunto una dimensione transnazionale. Risposte sanzionatorie basate su di un approccio esclusivamente statocentrico si sono presto rivelate insufficienti, comportando, come hanno fatto, la creazione di *safe havens* per la criminalità organizzata, la diversificazione dei livelli di tutela a seconda dello Stato considerato, l'alterazione delle condizioni dei mercati di volta in volta rilevanti e la compromissione della conoscenza del diritto effettivamente applicabile⁵. Tali problemi hanno condotto all'esigenza di coordinare l'attività giudiziaria e di polizia degli Stati e di armonizzare le normative penali – e non solo – nei settori interessati dalle realtà sopra richiamate. Perciò, si può dare ragione a chi ha affermato che se gravi forme di criminalità hanno abbandonato la dimensione meramente nazionale, divenendo transnazionali, «il faut bien que le droit pénal le devienne aussi»⁶.

Applicando queste considerazioni all'ambito specifico del processo di integrazione europea, si è detto che, accanto alle tradizionali quattro libertà fondamentali riconosciute nell'ordinamento dell'Unione europea, se ne sarebbe affermata una quinta, imprevista e indesiderata: la libertà di circolazione della criminalità⁷. Da qui l'auspicio – progressivamente venuto a realizzazione – quanto a una libera circolazione della giustizia penale⁸.

1 Per un'introduzione al tema, si vedano G.M. FLICK, *Globalizzazione dei mercati e globalizzazione della giustizia*, in *Rivista trimestrale di diritto penale dell'economia*, 2000, p. 591 ss, P. GROSSI, *Globalizzazione, diritto, scienza giuridica*, in *Il Foro Italiano*, 2002, p. 151 ss. e S. CASSESE, *Il diritto globale. Giustizia e democrazia oltre lo Stato*, Torino, 2009.

2 J.E. STIGLITZ, *La globalizzazione e i suoi oppositori. Antiglobalizzazione nell'era di Trump*, Torino, 2018.

3 A. DEL VECCHIO, *Giurisdizione internazionale e globalizzazione. I tribunali internazionali tra globalizzazione e frammentazione*, Milano, 2003. Sul tema, si veda anche M.R. FERRARESE, *Le istituzioni della globalizzazione. Diritto e diritti nella società transnazionale*, Bologna, 2000.

4 In argomento, si rinvia ad A. BERNARDI, *Il diritto penale tra globalizzazione e multiculturalismo*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2007, p. 485 ss. e a V. MITSILEGAS, P. ALLDRIDGE, L. CHELIOTIS (eds), *Globalisation, Criminal Law and Criminal Justice. Theoretical, Comparative and Transnational Perspectives*, Oxford, 2015.

5 Al riguardo, M. DELMAS-MARTY, *Les Forces imaginantes du droit. Le Relatif et l'Universel*, Parigi, 2004.

6 Così J. PRADEL, G. CORSTENS, G. VERMEULEN, *Droit pénal européen*, III ed., Parigi, 2009, p. 5.

7 J.R. SPENCER, *EU Criminal Law – The Present and the Future?*, in A. ARNULL, C. BARNARD, M. DOUGAN, E. SPAVENTA (eds), *A Constitutional Order of States? Essays in EU Law in Honour of Alan Dashwood*, Oxford, 2011, p. 343.

8 S. PEERS, *EU Justice and Home Affairs*, IV ed., Oxford, 2016, p. 140 e 187.

Quanto ora detto vale anche in relazione al prosciugamento dei patrimoni delle organizzazioni criminali. Nel corso del tempo, si è diffusa la consapevolezza di come la reazione ordinamentale debba concentrarsi non tanto o, quantomeno, non esclusivamente sulla libertà personale dei partecipanti a tali organizzazioni, ma anche e soprattutto sulle risorse economiche a loro disposizione, in quanto utilizzabili per la commissione di ulteriori reati⁹. Tuttavia, l'emersione di una dimensione transnazionale del fenomeno criminale e la delocalizzazione degli investimenti all'estero hanno determinato e determinano una difficoltà di intervento, dato che l'esistenza di confini nazionali provoca un arresto quanto all'efficacia dei provvedimenti a tal fine adottati, in assenza di adeguate soluzioni sul piano giuridico.

È in tale contesto che si colloca la recente approvazione del Regolamento (UE) 2018/1805¹⁰, in materia di reciproco riconoscimento dei provvedimenti di congelamento e di confisca. Scopo del presente contributo è, allora, fornire una prima analisi della nuova disciplina, tenendo conto dell'evoluzione normativa registratasi sul punto, tanto con riferimento al diritto internazionale, quanto con riferimento al diritto dell'Unione europea.

II. Il congelamento e la confisca in alcuni trattati internazionali

Il problema del congelamento e della confisca dei proventi illeciti non risulta nuovo per quel che riguarda il diritto internazionale, essendo già stato affrontato nella Convenzione delle Nazioni Unite contro il traffico illecito di stupefacenti e di sostanze psicotrope, conclusa a Vienna il 20 dicembre 1988, seppure con specifico riferimento all'ambito materiale di intervento della Convenzione stessa.

Riconoscendo che il traffico illecito di stupefacenti e sostanze psicotrope costituisce la fonte di profitti finanziari e di patrimoni significativi che permettono alle organizzazioni criminali transnazionali di continuare a perpetrare i loro programmi, sono state previste delle azioni anche in relazione al congelamento o sequestro – definito quale divieto temporaneo relativo al trasferimento, alla conversione, alla disposizione o al movimento di beni – e alla confisca – quale privazione permanente di beni.

Secondo quanto stabilito da detta Convenzione, la confisca può riguardare i prodotti derivanti dai reati contemplati nella stessa – da intendersi, quindi, come confisca diretta – o beni il cui valore corrisponda a quello di tali prodotti – cosiddetta confisca per equivalente –, nonché le sostanze, i materiali, le attrezzature e gli strumenti utilizzati o destinati a essere utilizzati per quei reati e documenti bancari, finanziari o commerciali. Il meccanismo di cooperazione si basa sulla presentazione di una richiesta nei confronti delle autorità dello Stato nel cui territorio si trovano tali beni, le quali – se ritengono – provvedono ad assumere una decisione in tal senso e a farla eseguire, conformemente alla normativa nazionale e agli eventuali impegni internazionali assunti al riguardo. I beni confiscati rimangono nella disponibilità delle autorità dello Stato richiesto, ferma la possibilità di versare il loro valore o il ricavato derivante dalla loro vendita ad organismi intergovernativi specializzati nella lotta contro il traffico illecito e l'abuso di stupefacenti e di sostanze psicotrope o di dividerlo con gli altri Stati contraenti. Di particolare rilievo è la disposizione secondo la quale ciascuna Parte può prendere in considerazione l'ipotesi di invertire l'onere della prova per quanto concerne l'origine lecita dei prodotti presunti o di altri beni che possono essere oggetto di una confisca, nella misura in cui ciò sia conforme ai principi della legislazione interna e con la natura della procedura giudiziaria e delle altre procedure.

Proprio l'inversione dell'onere della prova e la confisca per equivalente rappresentano i tratti più salienti di un sistema che, nonostante abbia portato a scarsi risultati sul piano pratico¹¹,

⁹ Sul tema, si veda G. FORNASARI, *Le politiche sanzionatorie e il fenomeno della criminalità organizzata. L'eterno ritorno del carcere duro e delle presunzioni di colpevolezza*, in G. FORNASARI (a cura di), *Modelli sanzionatori per il contrasto della criminalità organizzata. Un'analisi di diritto comparato*, Trento, 2007, p. 1 ss.

¹⁰ Regolamento (UE) 2018/1805 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 novembre 2018 relativo al riconoscimento reciproco dei provvedimenti di congelamento e di confisca, in GU L 303, 28 novembre 2018, p. 1.

¹¹ J. GURULE, *The 1988 U.N. Convention Against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances – A Ten Year Perspective: Is International Cooperation Merely Illusory?*, in *Fordham International Law Journal*, 1998,

si è comunque dimostrato innovativo sul piano tecnico-giuridico, assurgendo a modello per ulteriori interventi.

Al riguardo, rimanendo nell'ambito delle Nazioni Unite, può ricordarsi la Convenzione contro la criminalità organizzata transnazionale, conclusa a Palermo il 15 novembre 2000, la quale prevede sia la possibilità di ricorrere alla confisca diretta e a quella per equivalente, sia l'inversione dell'onere della prova. Il trattato definisce una modalità di cooperazione analoga a quella della Convenzione contro il traffico illecito di stupefacenti e sostanze psicotrope. Infatti, si stabilisce che la confisca sia disposta dalle autorità di uno Stato su richiesta delle autorità di un'altra Parte contraente, nel rispetto del proprio diritto interno e degli obblighi derivanti da trattati internazionali. Tuttavia, quanto alla destinazione dei beni, si segnala un elemento di differenza rispetto al canone della Convenzione del 1988. Infatti, le autorità dello Stato richiesto dispongono dei beni o proventi di reato confiscati in conformità alla normativa nazionale, ferma però la possibilità di prendere in considerazione a titolo prioritario la restituzione degli stessi allo Stato Parte richiedente, affinché questo possa risarcire le vittime del reato o restituire detti beni o proventi di reato ai loro legittimi proprietari.

Ulteriormente, va ricordata la Convenzione del Consiglio d'Europa sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato, conclusa a Strasburgo l'8 novembre 1990, in conformità della quale gli Stati contraenti si impegnano ad adottare le normative necessarie per ricorrere alla confisca diretta e a quella per equivalente, non con riferimento a reati specificamente individuati nel trattato, ma in relazione a tutte le fattispecie criminose che ritengano di prendere in considerazione. Le modalità di esecuzione della confisca sono analoghe a quelle sopra descritte. Va tuttavia notato come la Convenzione in parola tipizzi i motivi di rifiuto della cooperazione, individuando tra essi il caso in cui la misura richiesta sia contraria ai principi fondamentali del sistema giuridico della Parte richiesta.

III. Le prime iniziative adottate nell'ambito dell'Unione europea

Nella Comunicazione del 20 settembre 2011 relativa alla definizione di una politica penale dell'Unione¹², la Commissione europea, delineando le linee guida sulla base delle quali fare ricorso, in futuro, allo strumento penale al fine del contrasto della criminalità, in particolar modo quella di natura transnazionale, ha affermato – tra l'altro – che sia necessario interrogarsi quanto alla possibilità di ricorrere a tipologie di sanzioni diverse dalla reclusione e dalle ammende e a misure aggiuntive come la confisca dei beni. In realtà, già prima di tale Comunicazione, la Commissione aveva dato prova di credere fortemente nel ricorso agli strumenti del congelamento e della confisca, intervenendo numerose volte in materia¹³. Il che porta a ritenere che, nell'approccio fatto proprio dall'Unione, tali “figure” abbiano occupato fin da subito un ruolo estremamente rilevante ai fini della lotta al fenomeno criminale.

Il primo atto da prendere in considerazione è l'azione comune 98/699/GAI14, con la quale gli Stati membri si sono impegnati a dare piena attuazione alla Convenzione del Consiglio d'Europa, a facilitare la cooperazione tra autorità giudiziarie attraverso lo scambio di informazioni e la formazione dei magistrati, ad attribuire alle richieste di altri Stati membri la stessa priorità accordata alle suddette misure nelle procedure nazionali e ad adottare una normativa diretta a ridurre al minimo il rischio di dissipazione dei proventi di reato.

p. 74 ss.

¹² Comunicazione della Commissione, *Verso una politica penale dell'Unione europea: garantire l'efficace attuazione delle politiche dell'Unione attraverso il diritto penale*, 20 settembre 2011, COM(2011) 573 definitivo, p. 9 e 11.

¹³ Al riguardo, A.M. MAUGERI (a cura di), *Le sanzioni patrimoniali come moderno strumento di lotta contro il crimine: reciproco riconoscimento e prospettive di armonizzazione*, Milano, 2007 e G. FURCINITI, D. FRUSTAGLI, *Il sequestro e la confisca dei patrimoni illeciti nell'Unione europea*, Milanofiori Assago, 2016.

¹⁴ Azione comune 98/699/GAI del 3 dicembre 1998 sul riciclaggio di denaro e sull'individuazione, il rintracciamento, il congelamento o sequestro e la confisca degli strumenti e dei proventi di reato adottata dal Consiglio in base all'articolo K.3 del trattato sull'Unione europea, in GU L 333, 9 dicembre 1998, p. 1.

Successivamente, è intervenuta la decisione quadro 2001/500/GAI¹⁵ che, modificando e integrando l'azione comune del 1998, ha previsto che ciascuno Stato membro introduca la confisca per equivalente per i casi in cui i proventi di reato non possano essere rintracciati e ribadito che le richieste provenienti dalle autorità degli altri Stati aderenti all'Unione devono essere trattate con lo stesso grado di priorità accordato alle misure nazionali.

Particolarmente innovativa è risultata essere la decisione quadro 2003/577/GAI¹⁶ la quale, per prima, ha applicato il principio del riconoscimento reciproco¹⁷ in tale materia. Sulla base di tale decisione quadro, ogni Stato riconosce ed esegue automaticamente i provvedimenti in parola emessi dalle autorità giudiziarie di un altro Stato membro, salvi i motivi di rifiuto o di rinvio tipizzati nella stessa decisione quadro.

In seguito, è intervenuta la decisione quadro 2005/212/GAI¹⁸ che ha obbligato gli Stati membri a introdurre nei loro ordinamenti, accanto alle figure classiche della confisca diretta e per equivalente, anche la c.d. confisca estesa. Questa riguarda i beni detenuti da una persona che sia stata condannata per aver commesso, nell'ambito di un'organizzazione criminale, reati quali falsificazione di monete, riciclaggio di denaro, tratta di esseri umani, favoreggiamento dell'immigrazione illegale, sfruttamento sessuale di minori e pornografia infantile e traffico illecito di stupefacenti, oppure per reati in materia di terrorismo, e può essere applicata ove un'autorità giudiziaria nazionale sia pienamente convinta che il bene in questione sia il provento di attività criminose o che il valore del bene sia sproporzionato rispetto al reddito della persona condannata.

Infine, va fatto riferimento alla decisione quadro 2006/783/GAI¹⁹ del Consiglio del 6 ottobre 2006 relativa all'applicazione del principio del reciproco riconoscimento delle decisioni di confisca, che ha definito un meccanismo di riconoscimento ed esecuzione automatica dei provvedimenti di confisca diretta, per equivalente ed estesa emessi dalle autorità giudiziarie degli Stati membri dell'Unione²⁰.

Per completezza d'informazione, si ricordano anche la decisione 2007/845/GAI²¹ sulla 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 e, con finalità di acquisizione probatoria transfrontaliera, la decisione quadro 2008/978/GAI²² (ora abrogata) e la direttiva 2014/41/UE²³ che ha introdotto l'ordine europeo di indagine penale.

IV. La direttiva 2014/42/UE

Nella Comunicazione *Proventi della criminalità organizzata. Garantire che "il crimine*

15 Decisione quadro 2001/500/GAI 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, in GU L 182, 5 luglio 2001, p. 1.

16 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, in GU L 196, 2 agosto 2003, p. 45.

17 Per rilievi sul principio del reciproco riconoscimento, si vedano C. JANSSENS, *The Principle of Mutual Recognition in EU Law*, Oxford, 2013, e L. KLIMEK, *Mutual Recognition of Judicial Decisions in European Criminal Law*, Berlino, 2017.

18 Decisione quadro 2005/212/GAI del Consiglio del 24 febbraio 2005 relativa alla confisca di beni, strumenti e proventi di reato, in GU L 68, 15 marzo 2005, p. 49.

19 Decisione quadro 2006/783/GAI del Consiglio del 6 ottobre 2006 relativa all'applicazione del principio del reciproco riconoscimento delle decisioni di confisca, in GU L 328, 24 novembre 2006, p. 59.

20 Sul recepimento in Italia degli atti sopra indicati, nonché della direttiva 2014/42 di cui si dirà *infra*, si veda C. PESCE, *Il recepimento degli atti dell'UE in materia di sequestro e confisca*, in *Eurojus.it*, 27 aprile 2016.

21 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, in GU L 332, 18 dicembre 2007, p. 103.

22 Decisione quadro 2008/978/GAI del Consiglio del 18 dicembre 2008 relativa al mandato europeo di ricerca delle prove diretto all'acquisizione di oggetti, documenti e dati da utilizzare nei procedimenti penali, in GU L 350, 30 dicembre 2008, p. 72.

23 Direttiva 2014/41/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 3 aprile 2014 relativa all'ordine europeo di indagine penale, in GU L 130, 1 maggio 2014, p. 1.

non paghi” del 20 novembre 2008²⁴, la Commissione europea ha segnalato che, mentre la decisione quadro 2001/500 era stata recepita abbastanza correttamente nella maggior parte degli Stati membri, nel caso degli atti adottati successivamente si erano verificati problemi inerenti alla formulazione delle disposizioni in questi contenute, forti ritardi quanto alla loro trasposizione e una scarsa informazione circa l'applicazione pratica delle misure di blocco. Pertanto, appariva opportuno riformulare il quadro normativo dell'Unione.

Sul punto, si è provveduto con la direttiva 2014/42/UE²⁵ la quale, nello stabilire norme minime, ha previsto l'obbligo per gli Stati membri di introdurre una disciplina in materia di congelamento in vista di un'eventuale confisca e di confisca diretta, confisca per equivalente e confisca estesa. A queste figure sono state aggiunte le ulteriori ipotesi della confisca senza condanna e della confisca nei confronti di terzi. La prima si configura quale una confisca diretta a cui fare ricorso nei casi di malattia o fuga della persona interessata, ove sia stato avviato un procedimento penale per un reato che può produrre, direttamente o indirettamente, un vantaggio economico e ove detto procedimento avrebbe potuto concludersi con una condanna penale se l'indagato o imputato avesse potuto essere processato. La seconda può assumere le forme di una confisca diretta o per equivalente e trova applicazione nel caso in cui i beni o i proventi siano stati trasferiti, direttamente o indirettamente, da un indagato o un imputato a terzi o siano stati da terzi acquisiti da un indagato o imputato, se i terzi sapevano o avrebbero dovuto sapere che il trasferimento o l'acquisizione dei beni aveva lo scopo di evitare la confisca.

L'ampio elenco delle garanzie individuate nella direttiva include la tutela del diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale, la comunicazione tempestiva dei provvedimenti di congelamento e di confisca al soggetto interessato, la durata limitata di tali provvedimenti e l'obbligo di motivazione degli stessi.

Di minima rilevanza è la disposizione ai sensi della quale gli Stati membri valutano se adottare misure che permettano di utilizzare i beni confiscati per scopi di interesse pubblico o sociale: infatti, per quanto indubbiamente apprezzabile, essa non pone alcun obbligo in capo agli Stati²⁶.

V. Il Regolamento (UE) 2018/1805

Nell'approvare la direttiva ora ricordata, il Parlamento europeo e il Consiglio hanno adottato una dichiarazione congiunta, con la quale hanno invitato la Commissione europea “ad effettuare, quanto prima possibile e tenendo conto delle differenze fra le tradizioni e i sistemi giuridici degli Stati membri, un'analisi della fattibilità e dei possibili vantaggi dell'introduzione di ulteriori norme comuni in materia di confisca” e a presentare “una proposta legislativa sul riconoscimento reciproco dei provvedimenti di congelamento e di confisca”²⁷.

Quanto a tale seconda sollecitazione, la Commissione europea ha risposto avanzando, nel dicembre 2016, una proposta di regolamento²⁸ con lo scopo, tenuto conto dell'opera di armonizzazione normativa realizzata dalla direttiva del 2014, di migliorare l'esecuzione

24 Comunicazione della Commissione, *Proventi della criminalità organizzata. Garantire che il crimine non paghi*, 20 novembre 2008, COM(2008) 766 definitivo.

25 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, in GU L 127, 29 aprile 2014, p. 39. Per un commento, si rinvia ad A.M. 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 *Diritto Penale Contemporaneo. Rivista trimestrale*, 2015, p. 300 ss. e M. SIMONATO, *Directive 2014/42/EU and Non-Conviction Based Confiscation: A Step Forward on Asset Recovery?*, in *New Journal of European Criminal Law*, 2015, p. 213 ss.

26 Sul tema, S. MONTALDO, *Directive 2014/42/EU and Social Reuse of Confiscated Assets in the EU: Advancing a Culture of Legality*, in *New Journal of European Criminal Law*, 2015, p. 195 ss.

27 Consiglio dell'Unione europea, *Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al congelamento e alla confisca dei proventi di reato nell'Unione europea (prima lettura) - Adozione dell'atto legislativo (AL + D) = Dichiarazioni*, 7329/1/14 REV 1 ADD 1, p. 1-2.

28 Commissione, *Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al riconoscimento reciproco dei provvedimenti di congelamento e di confisca*, COM(2016) 819 definitivo.

transfrontaliera dei provvedimenti di congelamento e di confisca, portando così ordine nella disciplina dell'Unione.

A novembre di quest'anno si è arrivati all'approvazione del Regolamento 2018/1805 il quale, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 28 novembre, si applicherà a decorrere dal 19 dicembre 2020 e, ai sensi dell'articolo 39, sostituirà sia la decisione quadro 2003/577, sia la decisione quadro 2006/783. Rileva sottolineare, in primo luogo, che lo strumento regolamentare, obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile, sostituirà due decisioni quadro, atti del “fu” Terzo Pilastro i quali, vincolanti solo quanto al risultato da conseguire, necessitavano di una trasposizione negli ordinamenti nazionali da parte degli Stati membri. Si realizzerà, dunque, un'opera di unificazione normativa, anziché di mero ravvicinamento, propiziata dalla formulazione della base giuridica, l'articolo 82, paragrafo 1, lettera a), del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, ai sensi del quale il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, adottano misure – dunque, senza specificare di quali figure di diritto derivato si tratti – intese a definire norme e procedure per assicurare il riconoscimento in tutta l'Unione di qualsiasi tipo di sentenza e di decisione giudiziaria. Va tuttavia sottolineato come, al considerando n. 53 del Regolamento stesso, la Commissione si sia premurata di dichiarare che tale scelta non dovrebbe costituire un precedente per gli atti che verranno adottati in futuro quanto all'applicazione del principio del riconoscimento reciproco ai provvedimenti giudiziari in materia penale e che, al contrario, si procederà a una valutazione caso per caso, che porti a individuare la forma giuridica di volta in volta più adeguata. Tale precisazione risulta di certo in linea con l'esigenza di conformità del Regolamento rispetto ai principi di sussidiarietà e proporzionalità, in quanto chiarisce che, attraverso l'atto in parola, non si è inteso aprire la strada a una nuova prassi della Commissione, tale da dar luogo e legittimare una futura, costante invasione dell'ambito penale da parte del diritto dell'Unione attraverso fonti direttamente applicabili, e che, anzi, la scelta sia dovuta alle peculiarità del caso²⁹. Tuttavia, va segnalato il carattere epocale dell'innovazione: per la prima volta, superando le tradizionali ritrosie degli Stati membri, si è scelto di fare ricorso a un regolamento per favorire l'applicazione del principio del reciproco riconoscimento con riferimento alla cooperazione giudiziaria in materia penale.

Il Regolamento riguarda i provvedimenti di congelamento e di confisca emessi da uno Stato membro nell'ambito di un procedimento penale, senza che assuma rilievo la fattispecie di reato per la quale si procede. Riproponendo uno schema già adottato in altri atti – ad esempio, la decisione quadro 2002/584/GAI³⁰ –, si prevede il superamento del requisito della doppia incriminazione per trentadue figure di reato e la realizzazione di un contatto diretto tra le autorità giudiziarie degli Stati membri e si definiscono in maniera tassativa i motivi di rifiuto e di rinvio dell'esecuzione.

Proprio per quel che riguarda i motivi di rifiuto tanto dei provvedimenti di congelamento, quanto di quelli di confisca, è da notare che gli articoli 8 e 19 individuano non solo ipotesi classiche quali la contrarietà al principio del *ne bis in idem*, la sussistenza di privilegi e immunità riconosciuti nello Stato di esecuzione, l'incompletezza o inesattezza del certificato che accompagna il provvedimento, il comportamento che non costituisce reato nello Stato di esecuzione e non rientra nella lista di quelli per i quali è esclusa la doppia incriminazione, ma anche il caso in cui, in situazioni eccezionali, seri motivi portino a ritenere, sulla base di elementi specifici e oggettivi, che l'esecuzione del provvedimento di congelamento comporti, nella situazione concreta, una palese violazione di un diritto previsto dalla Carta dei diritti fondamentali. In particolare, si fa riferimento al diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale e ai diritti della difesa, mentre il considerando n. 34 chiarisce che, in linea di principio, il diritto di proprietà non dovrebbe assumere rilievo, dato che i provvedimenti di congelamento e

²⁹ *Id.*, p. 8. Come la Commissione si premura di precisare nella propria proposta, “il riconoscimento reciproco non può essere conseguito dagli Stati membri singolarmente”.

³⁰ Decisione quadro 2002/584/GAI del Consiglio del 13 giugno 2002 relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri, in GU L 190, 18 luglio 2002, p. 1.

di confisca sono inevitabilmente diretti a limitare proprio quella situazione giuridica soggettiva.

Il dato è di sicuro interesse, se si pone mente al fatto che nella decisione quadro sul MAE e negli altri strumenti relativi al riconoscimento reciproco non è stata prestata adeguata attenzione alla tutela dei diritti fondamentali ai fini di un eventuale rifiuto dell'esecuzione, adottandosi così un'impostazione quanto alla fiducia reciproca quale fondamento del reciproco riconoscimento basata sulla presunzione che tali diritti fossero sempre protetti in tutti gli Stati membri. Le voci critiche in dottrina non hanno tardato a farsi sentire³¹ e anche il Parlamento europeo è intervenuto sul punto con una risoluzione nel 2014³², esprimendo la propria preoccupazione per tale lacuna e sollecitando pertanto la Commissione ad avanzare delle proposte di modifica.

Tale richiesta è caduta nel vuoto; tuttavia, va segnalato un intervento sul piano normativo, da identificarsi nella direttiva 2014/41 relativa all'ordine europeo di indagine penale, al cui articolo 6, paragrafo 1, lettera f), si stabilisce che l'autorità di esecuzione può rifiutare il riconoscimento o l'esecuzione dell'ordine quando sussistano seri motivi per ritenere che l'esecuzione dell'atto di indagine richiesto sia incompatibile con gli obblighi dello Stato di esecuzione ai sensi dell'articolo 6 del Trattato sull'Unione europea e della Carta dei diritti fondamentali. L'introduzione della suddetta disposizione nel Regolamento 2018/1805 è quindi da salutare positivamente, dato che essa si colloca nel solco già scavato dalla direttiva ora ricordata e dalla giurisprudenza della Corte di giustizia con le sentenze *Aranyosi e Căldăraru*³³ e *LM*³⁴ e, quindi, nel senso di maggiormente valorizzare la tutela dei diritti fondamentali nell'ambito della cooperazione giudiziaria in materia penale.

Per quel che attiene al piano più strettamente procedurale, i provvedimenti di congelamento e di confisca – compresi, data l'ampia formulazione utilizzata, anche i casi di confisca nei confronti di terzi e confisca senza condanna – vengono trasmessi alle autorità competenti dello Stato membro di esecuzione mediante certificati standard contenenti – tra l'altro – le istruzioni relative ai beni che devono rimanere congelati o essere confiscati (articoli 4 e 14). Ove non sussistano motivi di rifiuto o di rinvio, le autorità in parola procedono senza ritardo all'esecuzione (articoli 7 e 18), la quale ha luogo secondo la legge dello Stato richiesto (articolo 23), al pari della gestione dei beni sottoposti a congelamento o a confisca (articolo 28).

I beni così ottenuti o, eventualmente, il ricavato derivante dalla vendita degli stessi sono restituiti alla vittima del reato, ove sia stata adottata una decisione in tal senso da parte dell'autorità dello Stato emittente. Altrimenti, se si tratta di somme di denaro derivanti dalla vendita dei beni, esse vanno per intero allo Stato di esecuzione se pari o inferiori a diecimila euro, per metà allo Stato di emissione e per metà allo Stato di esecuzione se superiori a detta somma (articolo 30).

VI. Conclusioni

Secondo alcune statistiche fornite da Europol³⁵, i proventi derivanti dalla commissione di reati ammontano annualmente al 3,6% del prodotto interno lordo mondiale e a poco meno dell'1%

31 Si vedano, ad esempio, S. PEERS, *Mutual recognition and criminal law in the European Union: Has the Council got it wrong?*, in *Common Market Law Review*, 2004, p. 5 ss. e V. MITSILEGAS, *The constitutional implications of mutual recognition in criminal matters in the EU*, in *Common Market Law Review*, 2006, p. 1277 ss.

32 Risoluzione del Parlamento europeo del 27 febbraio 2014 recante raccomandazioni alla Commissione sul riesame del mandato d'arresto europeo (2013/2109(INL)).

33 Corte di giustizia, sentenza del 5 aprile 2016, cause riunite C-404/15 e C-659/15 PPU, *Aranyosi e Căldăraru*, ECLI:EU:C:2016:198, sulla quale G. ANAGNOSTARAS, *Mutual confidence is not blind trust! Fundamental rights protection and the execution of the European arrest warrant: Aranyosi and Căldăraru*, in *Common Market Law Review*, 2016, p. 1675 ss. e N. LAZZERINI, *Gli obblighi in materia di protezione dei diritti fondamentali come limite all'esecuzione del mandato di arresto europeo: la sentenza "Aranyosi e Căldăraru"*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2016, p. 445 ss.

34 Corte di giustizia, sentenza del 25 luglio 2018, causa C-216/18 PPU, *LM*, ECLI:EU:C:2018:586; per un commento alla quale, si permette di rinviare a A. ROSANÒ, *Crisi dello Stato di diritto nell'Unione europea e occasioni perdute. La sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea sulle carenze del sistema giudiziario*, in *Eurojus.it*, 6 settembre 2018.

35 Disponibili in <https://www.europol.europa.eu/newsroom/news/does-crime-still-pay>.

di quello dell'Unione europea. In questo secondo caso, si tratta di circa centodieci miliardi di euro e solo l'1,1% di tale somma, pari a circa un miliardo e duecento milioni, viene confiscato ogni anno nell'Unione.

È da ritenere che le ragioni di tale scenario tanto sconcertante risiedano nelle carenze delle discipline vigenti negli Stati membri, adottate – spesso con ritardo – sulla base delle decisioni quadro di cui si è detto, le quali hanno introdotto una normativa descritta dalla Commissione europea nella proposta di regolamento sopra menzionata come frammentaria, obsoleta e lacunosa.

L'intervento dell'Unione tramite il Regolamento 2018/1805 va allora accolto con favore proprio perché permette di superare la situazione esistente attraverso l'adozione di medesime regole per tutti gli Stati membri. Al tempo stesso, esso recepisce quanto di positivo era stato raggiunto in precedenza sia attraverso gli strumenti di diritto internazionale, sia nell'ambito dell'Unione europea, assicurando una maggiore efficacia grazie alle caratteristiche di questo tipo di atto.

Inoltre, è da sottolinearsi che, memore della prima stagione dei provvedimenti assunti in materia di reciproco riconoscimento, segnati da un'eccessiva attenzione all'aspetto securitario, la Commissione europea ha dato il giusto rilievo alla tutela dei diritti fondamentali sia per quel che riguarda sia i destinatari delle misure di congelamento e confisca, sia le vittime. Tutto ciò pare, dunque, segnare l'ingresso nella fase di maturità quanto alla realizzazione della cooperazione giudiziaria in materia penale, fase che sembra contraddistinguersi per l'abbandono dell'idea di una necessaria prevalenza del fine di lotta all'impunità e per la ricerca, invece, di un sempre maggiore equilibrio tra gli elementi costitutivi dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia quale obiettivo perseguito dall'Unione.