



## Nuovi metodi di contrasto alla Criminalità transnazionale: l'asset freezing europeo

Con il Regolamento europeo n. 1805/2018, in vigore dal prossimo 19 dicembre 2020, viene finalmente introdotto un modello di *actio in rem* di diritto europeo efficace in tutti gli Stati membri dell'Unione, volto a preservare non solo esigenze di celerità e riservatezza nell'esecuzione di sequestri e confische transnazionali mediante il mutuo riconoscimento dei provvedimenti, ma anche le differenti (e talvolta confliggenti) culture giuridiche del vecchio Continente

**N**el 2016 il Parlamento Europeo ed il Consiglio invitavano la Commissione a “*presentare, quanto prima possibile, una proposta legislativa sul riconoscimento reciproco dei provvedimenti di congelamento e di confisca*”, al fine di riordinare l'intera materia, frastagliata *ratione temporis* in più Decisioni quadro (nn. 2003/577/GAI e 2006/783/GAI) e Direttive europee (nn. 41 e 42 del 2014), in un solo strumento normativo immediatamente efficace e cogente in tutti gli Stati dell'Unione<sup>1</sup>. L'impulso dato dagli organi legislativi dell'Unione ha trovato concreta attuazione nel Regolamento UE 2018/1805, approvato dal Parlamento Europeo e dal Consiglio in data 14 novembre 2018 e pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale della UE in data 28 novembre 2018. La norma entrerà in vigore il ventesimo giorno successivo alla pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale (19 dicembre 2018) e si applicherà a decorrere dal 19 dicembre 2020<sup>2</sup>.

Si tratta, a ben vedere, di un cambiamento di paradigma epocale: a differenza della precedente Direttiva

2014/41/UE – inerente le sole decisioni provvisorie in materia di sequestro probatorio – è, difatti, superato il modello bifasico di attuazione delle misure ablativo emesse in ambito penale, ai sensi del quale il provvedimento di blocco o di sequestro sarebbe dovuto essere accompagnato da un'ulteriore e diversa richiesta di trasferimento della prova nello Stato richiedente, in conformità alle norme applicabili all'assistenza in materia penale, in favore di una esecuzione quasi automatica degli *asset freezing* in tutto il territorio unionale, in forza di un rinvigorimento del principio del mutuo riconoscimento degli ordinamenti giuridici.

### Le parole-chiave ed i temi strategici della normativa

Le definizioni nodali del Regolamento in parola sono, naturalmente, quelle inerenti i due provvedimenti ablativi di diritto europeo esperibili, ovvero:

- Il “*provvedimento di congelamento*”, per il quale si intende: “*una decisione emessa o convalidata da un'autorità di emissione al fine di impedire la distruzione, la trasformazione, la rimozione, il trasferimento o*

*l'alienazione di beni in vista della loro confisca*". Si tratta, a ben vedere, di una definizione "capiente" rispetto agli istituti di diritto interno – così come cesellati dalla giurisprudenza di merito e legittimità nazionale – di sequestro preventivo (ai sensi dell'art. 321 c.p.p.) e sequestro conservativo (ex art. 316 c.p.p.);

• Il "provvedimento di confisca", definita come "una sanzione o misura definitiva imposta da un organo giurisdizionale a seguito di un procedimento connesso a un reato, che provoca la privazione definitiva di un bene di una persona fisica o giuridica". Il richiamo al passaggio in giudicato del provvedimento, anche in tal caso, si concilia pacificamente con il disposto dell'art. 240 del codice penale, afferente la misura di sicurezza della confisca generale (sia facoltativa che obbligatoria).

Da rilevare, inoltre, come muti l'autorità di emissione a seconda della tipologia di provvedimento da eseguire. In particolare, nel caso di un *provvedimento di congelamento* l'autorità ordinante è individuata sia in un organo giurisdizionale (un tribunale o un pubblico ministero), sia in un'altra autorità competente designata come tale dallo Stato di emissione e che ha competenza in ambito penale a disporre del congelamento dei beni o a eseguire un provvedimento di congelamento in conformità del diritto nazionale. Inoltre, prima di essere trasmesso all'autorità di esecuzione, il provvedimento di congelamento dovrà essere convalidato da un organo giurisdizionale, un tribunale o un pubblico ministero dello Stato di emissione. Dal momento della convalida, il giudice competente nello Stato di esecuzione può anche essere considerato l'autorità di emissione ai fini della trasmissione del provvedimento.

Nel secondo caso (ovvero dell'ordine di confisca) l'autorità di emissione è quella designata come tale dallo Stato di emissione e che è competente in ambito penale a eseguire un provvedimento di confisca emesso da un organo giurisdizionale in conformità del diritto nazionale. Si tratta, a ben vedere, di cautele adottate in ossequio (ed a garanzia) del soggetto colpito dal provvedimento ablativo, la cui tutela processuale è garantita dalla delibazione affidata ad un organo giurisdizionale. Non solo, la salvaguardia dei diritti difensivi è altresì assicurata dalla possibilità – riconosciuta ai soggetti colpiti dal provvedimento – di avvalersi dei mezzi d'impugnazione vigenti nello Stato di esecuzione, da esercitare dinanzi ad un organo giurisdizionale dello Stato stesso. Per quanto riguarda il provvedimento di confisca, l'invocazione di un mezzo di impugnazione può avere effetto sospensivo qualora il diritto dello Stato di esecuzione lo preveda.

In merito, infine, alla definizione di "bene", il Regolamento dispone che è sottoponibile alle misure di congelamento "un bene di qualsiasi natura, materiale o immateriale, mobile o immobile, nonché atti giuridici o documenti che attestano un titolo o un diritto su tale bene", a condizione che, secondo l'autorità di emissione, tale asset costituisca il provento di un reato, o l'equivalente, in tutto o in parte, del valore di tale pro-

vento. A tal fine, il regolamento definisce "provento" del reato ogni vantaggio economico derivato, direttamente o indirettamente, da reati, consistente in qualsiasi bene e comprendente successivi reinvestimenti o trasformazioni di proventi diretti e qualsiasi vantaggio economicamente valutabile<sup>3</sup>.

Si tratta, dunque, di una definizione (volutamente) molto ampia della potenziale *res in vinculis* che, rievoca la recente apertura giurisprudenziale sul tema della nozione di *profitto* del reato. Il riferimento, come noto, è alla nota sentenza della Suprema Corte n. 10561 del 30 gennaio 2014 (cd. sentenza *Gubert*), confermata dall'altrettanto celebre Sentenza n. 38343 del 24 aprile 2014 (cd. sentenza *Thyssen*), la quale ha delineato una nozione generale di *profitto* funzionale alla confisca capace di accogliere al suo interno "non soltanto i beni appresi per effetto diretto ed immediato dell'illecito, ma anche ogni altra utilità che sia conseguenza, anche indiretta o mediata, dell'attività criminosa (...) la trasformazione che il denaro, profitto del reato, abbia subito in beni di altra natura, fungibili o infungibili, non è quindi ostacolo al sequestro preventivo il quale ben può avere ad oggetto il bene di investimento così acquisito".

### Reati per i quali è possibile il blocco o la confisca

L'articolo 3 del Regolamento de quo (rubricato "Figure di reato"), elenca la tassonomia di illecito per cui è attivabile la procedura di *asset freezing* europeo, ponendo un'importante distinzione fra:

- il *paragrafo 1*, contenente gli illeciti per i quali i provvedimenti di congelamento o di confisca sono eseguiti senza verifica della doppia incriminabilità dei fatti che hanno dato luogo a tale provvedimento, se detti fatti sono punibili nello Stato di emissione con una pena privata della libertà della durata massima non inferiore a tre anni e rientrano in un *numerus clausus* di 32 delitti gravi (cd. euro-crimini)<sup>4</sup>;

- il *paragrafo 2*, ove sono ricompresi gli illeciti per i quali lo Stato di esecuzione può subordinare il riconoscimento e l'esecuzione del *provvedimento di congelamento o di confisca* alla condizione che i fatti che hanno dato luogo al provvedimento costituiscano un reato ai sensi della legge dello Stato di esecuzione, indipendentemente dagli elementi costitutivi o dalla qualifica dello stesso ai sensi della legge dello Stato di emissione.

### La meccanica del Regolamento: l'invio dei certificati standard

Il provvedimento di congelamento e l'ordine di confisca sono trasmessi dall'autorità di emissione mediante la compilazione – rispettivamente – di un certificato di congelamento *standard* (di cui all'articolo 6) ed il certificato di confisca *standard* (di cui all'articolo 17), costituenti allegati al Regolamento. Ciò posto, le modalità di trasmissione del provvedimento di congelamento (mediante un *certificato di congelamento*) e dell'ordine di confisca (*tramite certificato di confisca*) sono disci-

plinate rispettivamente dagli articoli 4 e 14 del Regolamento.

In ambedue i casi è previsto che l'autorità di emissione trasmetta il certificato standard direttamente all'autorità di esecuzione o, se del caso, all'autorità centrale designata dallo Stato membro (e notificata alla Commissione), con *“qualsiasi mezzo che consenta di conservare una traccia scritta in condizioni che permetta all'autorità di esecuzione di stabilire l'autenticità del certificato”*.

Nel caso del provvedimento di congelamento, qualora l'autorità di emissione abbia indicato nel certificato standard la necessità di un *freezing* immediato dei beni in quanto sussistono motivi legittimi per ritenere che i beni in questione saranno a breve rimossi o distrutti, o in considerazione di eventuali esigenze investigative o procedurali nello Stato di emissione, l'autorità di esecuzione decide sul riconoscimento del provvedimento di congelamento entro 48 ore dal ricevimento di quest'ultimo. Non oltre 48 ore dall'adozione di tale decisione, l'autorità di esecuzione adotta le misure concrete necessarie per eseguire il provvedimento. Qualora in un caso specifico non sia possibile il rispetto di tale tempistica, il quinto paragrafo dell'art. 4 prevede che l'autorità di esecuzione informi immediatamente l'autorità di emissione con *qualsiasi mezzo disponibile*, indicando i motivi per cui non è stato possibile rispettare tali termini e consulta l'autorità di emissione sulla tempistica appropriata per eseguire il riconoscimento o l'esecuzione del provvedimento di congelamento. L'autorità di esecuzione comunica all'autorità di emissione, senza indugio e facendo ricorso a qualsiasi mezzo che consenta di conservare una traccia scritta, la decisione sul riconoscimento e sull'esecuzione del provvedimento di congelamento.

Viceversa, per il provvedimento di confisca, l'autorità di esecuzione provvederà al riconoscimento e all'esecuzione *senza indugio* e, comunque, entro 45 giorni dal ricevimento del certificato. Se l'autorità di emissione ha disposto un provvedimento di confisca ma non ha emesso un provvedimento di congelamento, l'autorità di esecuzione potrà decidere di congelare i beni interessati di propria iniziativa, conformemente al proprio diritto nazionale in vista della successiva confisca.

Per ambedue le categorie di provvedimenti, inoltre, gli artt. 8 e 19 del Regolamento europeo elencano i motivi per cui l'autorità di esecuzione può decidere di non riconoscere o non dare esecuzione all'ordine di *freezing*<sup>5</sup>.

### Un'Europa più unita contro il crimine

Il 20 giugno scorso, nel presentare il nuovo regolamento sui *freezing* europei, Tsetska Tsacheva, ministra della giustizia bulgara, affermava *“Oggi inviamo un segnale forte: il crimine non pagherà più. I criminali non potranno più sfruttare le lacune esistenti nell'UE per trasferire i loro beni ed evitare i provvedimenti di congelamento e di confisca. Questo ci aiuterà anche a fare in modo che tali fondi non possano essere utilizzati per finanziare nuove attività criminali, compreso il terrorismo”*. Il proclama della funzionaria europea rispecchia appieno l'etimo ultimo del nuovo Regolamento sull'asset *freezing*: il mercato unico europeo – disegnato dai trattati costitutivi – non è solo un equo ed efficiente *common playing field* per gli operatori economici, ma anche un eco-sistema di sicurezza e *law enforcement* unanimemente impegnato nel contrasto al crimine internazionale. ■

**\*Capitano Guardia di Finanza**

1- Nella comunicazione del 2 febbraio 2016, relativa a un «piano d'azione per rafforzare la lotta contro il finanziamento del terrorismo», la Commissione ha sottolineato la necessità di assicurare che i criminali che finanziano il terrorismo siano privati dei loro beni.

2 - Sul tema: A. M. MAUGERI, Il Regolamento (Ue) 2018/1805 Relativo Al Riconoscimento Reciproco Dei Provvedimenti Di Congelamento E Di Confisca: Un Importante Passo In Avanti In Termini Di Cooperazione Ed Efficienza, in *dirittopenalecomptemporaneo.it* (4 dicembre 2018); A.M. Maugeri, Prime osservazioni sulla nuova “Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al riconoscimento reciproco dei provvedimenti di congelamento e di confisca”, in *Dir. pen. cont. – Riv. trim. n. 2/2017*.

3 - È altresì oggetto del provvedimento anche un bene strumentale rispetto a tale reato, o il valore di tale bene strumentale (i.e. qualsiasi bene utilizzato o destinato ad essere utilizzato, in qualsiasi modo, in tutto o in parte, per commettere un reato); un bene passibile di confisca mediante l'applicazione nello Stato di emissione di uno dei poteri di confisca previsti dalla direttiva 2014/42/UE; oppure passibile di confisca ai sensi di altre disposizioni relative ai poteri di confisca, compresa la confisca in assenza di una condanna definitiva, previste dal diritto dello Stato di emissione in seguito a un procedimento per un reato (cfr. Reg. 2018/1805/UE, art. 2, par. 1, n. 3).

4 - Gli illeciti ricomprendono una nutrita e variegata casistica, che spazia da reati transnazionali “comuni” come la partecipazione ad un'organizzazione criminale, terrorismo, tratta di esseri umani, pedopornografia, traffico illecito di stupefacenti, di armi, munizioni ed esplosivi, di beni culturali, di organi e tessuti umani, fino a *white collar crimes* come corruzione, frode e reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione definiti nella Dir. 2017/1371/UE, riciclaggio, falsificazione e contraffazione di monete ed cetera.

5 - Si tratta delle ipotesi in cui: a) l'esecuzione del provvedimento comporti una violazione al principio del *ne bis in idem*; b) vi siano privilegi o immunità a norma del diritto dello Stato di esecuzione che impedirebbero il congelamento dei beni interessati (incluse norme sulla responsabilità penale in materia di libertà di stampa o di espressione); c) il certificato è incompleto o manifestamente inesatto e non è stato compilato a seguito della consultazione tra autorità (di emissione ed esecuzione) competenti; d) il provvedimento si riferisce a un reato commesso in tutto o in parte al di fuori del territorio dello Stato di emissione e/o dello Stato di esecuzione; e) nei casi dei reati per i quali è richiesta la reciprocità degli ordinamenti europei la condotta in relazione alla quale è stato emesso il provvedimento di congelamento/confisca non costituisce reato ai sensi della legge dello Stato di esecuzione, salvo si tratti di reati fiscali; f) in situazioni eccezionali sussistono seri motivi per ritenere, sulla base di elementi specifici e oggettivi, che l'esecuzione del provvedimento comporti, una palese violazione di un pertinente diritto fondamentale previsto dalla Carta EDU, in particolare il diritto a un ricorso effettivo, il diritto a un giudice imparziale e i diritti della difesa.