

La DIRETTIVA 1260/2024 E  
LA GESTIONE DEI BENI  
SEQUESTRATI E  
CONFISCATI

PROF.SSA ANNA MARIA MAUGERI

## La gestione dei beni: Capo IV

- Il Capo IV (articoli da 20 - 22) disciplina la fase della gestione dei beni (*asset management*).
- Le disposizioni introdotte impongono agli Stati membri di garantire che i beni congelati o confiscati siano gestiti in modo efficiente fino alla loro destinazione finale, nell'ottica di *preservare* il valore dei beni e ridurre al minimo i costi di gestione.
- L'armonizzazione della disciplina in materia faciliterebbe la cooperazione ai fini del mutuo riconoscimento dei provvedimenti di sequestro e confisca ai sensi del Regolamento n. 1805/2018

## *Articolo 20*

# **Gestione dei beni e pianificazione**

- 1. Gli Stati membri adottano misure adeguate per garantire una gestione efficiente delle entità ad esempio le imprese, che devono essere conservate in attività.
- 2. Gli Stati membri sono incoraggiati ad adottare misure adeguate per evitare l'acquisizione dei beni, nel corso della relativa procedura di destinazione a seguito di un provvedimento di confisca, da parte di persone condannate nell'ambito del procedimento penale nel quale sono stati congelati i beni.
- 3. Gli Stati membri provvedono a una gestione efficiente dei beni congelati e confiscati fino alla loro destinazione a seguito di un provvedimento definitivo di confisca.
- 4. Gli Stati membri provvedono affinché, ove ciò sia giustificato dalla natura dei beni, le autorità competenti responsabili della gestione dei beni congelati valutino le circostanze specifiche dei beni che potrebbero diventare oggetto di un provvedimento di confisca al fine di ridurre al minimo i relativi costi di gestione stimati e di preservare il valore di tali beni fino alla loro destinazione. Tale valutazione è effettuata al momento della preparazione del provvedimento di congelamento oppure, al più tardi, senza indebito ritardo a seguito della sua esecuzione.
- 5. Gli Stati membri possono chiedere che i costi della gestione dei beni congelati siano, almeno in parte, posti a carico del titolare effettivo.

Art. 20 prevenire l'acquisto da parte di persone condannate

- Gli Stati membri sono incoraggiati ad adottare misure adeguate per evitare l'acquisizione dei beni, nel corso della relativa procedura di destinazione a seguito di un provvedimento di confisca, da parte di persone condannate nell'ambito del procedimento penale nel quale sono stati congelati i beni.

## valutazione preliminare dei costi

- Per raggiungere questo obiettivo, gli Stati membri sono tenuti a effettuare una valutazione preliminare dei costi che saranno sostenuti per la gestione dei beni ("pianificazione pre-sequestro") (art. 20, n. 4)
- Nel d.lgs. 159/2011 in maniera ben più dettagliata e complessa si prevede l'obbligo dell'amministratore giudiziario di fornire ex art. 36, entro trenta giorni dalla nomina, una relazione particolareggiata dei beni sequestrati e ex art. 41 una relazione dettagliata sullo stato economico dell'azienda in sequestro e sulle "concrete possibilità di prosecuzione o di ripresa dell'attività".

## evitarne la diminuzione di valore

- In tale direzione anche l'art. 28 del Regolamento (Gestione e destinazione dei beni sottoposti a congelamento e a confisca) prevede che “lo Stato di esecuzione gestisce i beni congelati o confiscati per evitarne la diminuzione di valore”;
- come affermato nell'Inception Impact Assessment 2021 esiste un problema di “gestione inefficiente dei beni congelati e confiscati.
- Una volta congelati e/o confiscati, i beni si svalutano rapidamente con diverse esigenze gestionali per affrontare le quali le forze dell'ordine e le autorità giudiziarie non sempre sono attrezzate.

# Art. 28 **Gestione e destinazione dei beni sottoposti a congelamento e a confisca**

- 1. . La gestione dei beni sottoposti a congelamento e a confisca è disciplinata dalla legge dello Stato di esecuzione.
- 2. Lo Stato di esecuzione gestisce i beni congelati o confiscati per evitarne la diminuzione di valore. A tal fine, lo Stato di esecuzione, tenuto conto dell'articolo 10 della direttiva 2014/42/UE, ha la possibilità di vendere o trasferire i beni congelati.
- 3. I beni congelati e le somme di denaro derivanti dalla vendita di tali beni conformemente al paragrafo 2, rimangono nello Stato di esecuzione fino alla presentazione di un certificato di confisca e alla sua esecuzione, fatta salva la possibilità di restituzione dei beni di cui all'articolo 29.
- 4. Lo Stato di esecuzione non è tenuto a vendere o restituire beni specifici oggetto di un provvedimento di confisca che costituiscano beni culturali quali definiti all'articolo 2, paragrafo 1, della direttiva 2014/60/UE del Parlamento europeo e del Consiglio [\(18\)](#). Il presente regolamento non pregiudica l'obbligo di restituire beni culturali in virtù di tale direttiva.

# Confisca dell'impresa: difficoltà di gestione

- Tale problema è accentuato quando l'oggetto della confisca è rappresentato da un'impresa,
- rispetto alla quale **dovrebbe essere garantita la prosecuzione dell'attività economica**
- se si tratta di **una realtà vitale e capace di stare sul mercato in condizioni di legalità.**
- **La legislazione e la prassi sono molto diverse negli Stati membri in questo settore,**
- **anche in considerazione della riluttanza dei pubblici ministeri a confiscare aziende attive,** in grado di garantire lavoro e produrre profitto, ma difficili da gestire una volta sequestrate e confiscate (Progetto-ARIEL\_Final- rapporto, 2015).

## Articolo 22

### **Uffici per la gestione dei beni**

- 1. Ciascuno Stato membro istituisce o designa almeno un'autorità competente che funga da ufficio per la gestione dei beni incaricato di gestire i beni congelati e confiscati fino alla loro destinazione a seguito di un provvedimento definitivo di confisca.
- Gli uffici per la gestione dei beni hanno i compiti seguenti:
- A) provvedere all'efficiente gestione dei beni congelati e confiscati, o gestendoli direttamente o fornendo sostegno e competenze alle altre autorità competenti responsabili della loro gestione e della pianificazione a norma dell'articolo 20, paragrafo 4;
- B) cooperare con le altre autorità competenti responsabili del reperimento e dell'identificazione, del congelamento e della confisca di beni, ai sensi della presente direttiva;

- C) cooperare con le altre autorità competenti responsabili della gestione dei beni congelati e confiscati nei casi transfrontalieri

- L'art. 22 impone agli Stati membri di istituire almeno un **“Ufficio per la gestione dei beni”**
- incaricato di **gestire *direttamente* i beni congelati e confiscati** fino alla loro destinazione sulla base di un provvedimento definitivo di confisca, o
- di fornire ***sostegno e competenze* alle altre autorità responsabili** della gestione dei beni e della pianificazione ai sensi dell'art. 19,
- di cooperare con le altre autorità responsabili del reperimento e dell'identificazione, del congelamento e della confisca di beni,
- nonché di ***cooperare con le altre autorità competenti*** per la gestione dei beni congelati e confiscati nei casi transfrontalieri. Nel nostro ordinamento si dovrebbe trattare **dell’Agenzia Nazionale dei beni confiscati**

# Vendita provvisoria

- L'articolo 20 impone agli Stati membri di prevedere la possibilità di trasferire o vendere i beni congelati prima dell'emissione del provvedimento di confisca ("vendita provvisoria").
- 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”.

# garanzie

- Sono previste una serie di garanzie per proteggere gli interessi del soggetto destinatario della misura ablatoria;
- nel decidere sulla vendita si devono tenere in considerazione **gli interessi dei proprietari dei beni** (anche nel senso della fungibilità degli stessi),
- deve essere **comunicata loro tale intenzione** e
- gli deve essere garantito **il diritto di essere ascoltati prima che venga presa la decisione di vendita provvisoria**

# Rischio di violare il diritto di proprietà

- Tale possibilità di prevendita rischia di rappresentare **una palese violazione del diritto di proprietà**
- laddove il legittimo **proprietario in caso di mancata conferma del provvedimento di confisca si veda restituito il mero tantundem;**
- è prevista dal d.lgs. 159/2011 all'art. 40, c. 5-ter, innanzitutto per i beni mobili se i beni “non possono essere amministrati senza pericolo di deterioramento o di rilevanti diseconomie”.
-

## Considerando 43

Conformemente al diritto nazionale, la decisione sulla vendita di un bene di natura specifica **potrebbe essere soggetta all'approvazione preventiva di un'autorità competente nazionale.**

Prima di adottare tale decisione, gli Stati membri dovrebbero provvedere affinché l'interessato (tranne nei casi in cui sia fuggito o non possa essere localizzato) **sia informato e,**

salvo in casi di urgenza, **abbia la possibilità di essere ascoltato** prima della vendita.

Gli Stati membri dovrebbero prevedere **la possibilità di impugnare un provvedimento** di vendita pre-confisca. Gli Stati membri dovrebbero prevedere la possibilità per l'organo giurisdizionale di **sospendere l'esecuzione del provvedimento**, ad esempio ove ciò sia necessario per salvaguardare i legittimi interessi dell'interessato, in particolare quando sussiste il rischio di danno irreparabile.

segue

- Gli Stati membri possono anche prevedere la possibilità di **attribuire all'impugnazione effetto sospensivo** per legge.





## Alternativa alla vendita

- Gli Stati membri dovrebbero poter richiedere che i **costi di gestione dei beni congelati siano a carico del proprietario o del titolare effettivo**, ad esempio in alternativa all'emissione di un provvedimento di vendita pre-confisca, e in caso di condanna definitiva.

# Risarcimento delle vittime

- La difficile gestione dei beni e il loro deprezzamento rendono difficile il risarcimento delle vittime quando esistono disposizioni in tale direzione e la riconversione dei beni a fini sociali”.

# Tutela delle vittime considerando 37

Considerando che le attività criminali possono arrecare gravi danni alle vittime, è essenziale tutelare i diritti di queste ultime, compresi i diritti al risarcimento e alla restituzione. Gli Stati membri dovrebbero pertanto adottare le misure adeguate affinché i diritti delle vittime in materia di risarcimento e restituzione nei confronti della persona oggetto di una misura di confisca a seguito di un reato siano presi in considerazione nell'ambito del procedimento di reperimento, congelamento e confisca dei beni, anche nei casi transfrontalieri. Inoltre, al fine di agevolare il risarcimento e la restituzione dei beni alle vittime, è necessario facilitare il reperimento dei beni che potrebbero diventare oggetto di tali richieste, nonché lo scambio di informazioni tra le autorità competenti per il reperimento dei beni e le autorità incaricate di decidere in merito alle richieste delle vittime o di eseguire tali decisioni.

# In relazione alla fase della destinazione dei beni l'art. 18, Risarcimento delle vittime,

- impone che siano rispettati i “**diritti di risarcimento delle vittime o delle persone giuridiche**, quali definite nel diritto nazionale, che hanno subito un danno in conseguenza di uno dei reati contemplati dalla presente direttiva” e, comunque,
- “gli Stati membri **adottano le misure necessarie per garantire che il provvedimento di confisca non incida sul loro diritto** [...] di ottenere tale risarcimento” (versione del Consiglio).
- A sua volta nel considerando 25 si prevede la possibilità del congelamento dei beni “anche in vista di una loro possibile conseguente restituzione o al fine di garantire il risarcimento dei danni causati da un reato” e, infine,
- nel considerando 29 (versione del Consiglio) si precisa che “gli Stati membri possono prevedere norme relative ai meccanismi applicabili mediante i quali i beni, o il relativo valore, confiscati per il bilancio dello Stato o un altro bilancio pubblico, possono essere utilizzati per il risarcimento delle vittime, per scopi di interesse pubblico o sociali, o per altri fini definiti dal diritto nazionale”.

# Manca, poi, una disposizione vincolante sulla destinazione dei beni

- Considerando 38:
- Il riutilizzo sociale dei beni confiscati invia alla società in generale un chiaro messaggio sull'importanza di valori quali la giustizia e la legalità, riafferma il prevalere dello Stato di diritto nelle comunità più direttamente colpite dalla criminalità organizzata e rafforza la resilienza di tali comunità contro l'infiltrazione criminale nel loro tessuto sociale ed economico, come osservato negli Stati membri che hanno già adottato tali misure di riutilizzo sociale.
- Gli Stati membri sono pertanto incoraggiati ad adottare le misure necessarie per consentire che i beni confiscati siano utilizzati per scopi di interesse pubblico o sociali, in modo che sia possibile mantenere i beni confiscati come beni dello Stato a fini di giustizia, applicazione della legge o servizio pubblico o per scopi sociali o economici, o trasferire tali beni confiscati alle autorità del comune o della regione in cui si trovano in modo che tali autorità possano utilizzarli per siffatte finalità, compresa la loro assegnazione a organizzazioni che svolgono attività di interesse sociale. L'utilizzo dei beni confiscati a tali fini non pregiudica l'autonomia di bilancio degli Stati membri.

# legislazione specifica

- Nonostante l'introduzione di una legislazione specifica sull'uso dei beni confiscati per scopi di interesse pubblico o sociale **in 19 Stati membri** (Belgio, Bulgaria, Repubblica ceca, Germania, Grecia, Spagna, Francia, Croazia, Italia, Cipro, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Ungheria, Austria, Polonia, Portogallo, Romania, Slovenia) (Rapporto della Commissione 2020),
- come affermato nell'Inception Impact Assessment 2021
- “i beni confiscati non sono attualmente **utilizzati regolarmente per risarcire le vittime di reati o per restituire i profitti alla società attraverso il loro impiego per fini sociali**”.
- “**Il riutilizzo sociale dei proventi e degli strumenti di reato spetta esclusivamente agli Stati membri e non è un obbligo giuridico**”.
- Il legislatore europeo **non ha ritenuto opportuno introdurre obblighi stringenti** che imponessero il riutilizzo sociale dei proventi e degli strumenti di reato,
- ritenendo correttamente che una simile disposizione non potesse essere giustificata in termini di sussidiarietà e proporzionalità dell'intervento UE.

- ; l'art. 17 si limita a stabilire che “Gli Stati membri valutano se adottare misure che permettano di utilizzare i beni confiscati per scopi di interesse pubblico o sociale” e, anzi, nel considerando n. 29 si precisa che “La presente direttiva non armonizza i meccanismi successivi alla destinazione dei beni sulla base di un provvedimento di confisca definitivo”. Anche l'attuale Direttiva 42/2014 invita gli Stati membri a riutilizzare i beni confiscati per l'interesse pubblico o per scopi sociali, senza introdurre un obbligo (articolo 10, paragrafo 3) e l'art. 30, n. 6 d) del Regolamento 1805/2018, sul mutuo riconoscimento, afferma che “i beni possono essere utilizzati nell'interesse pubblico o a fini sociali nello Stato di esecuzione conformemente alla sua legislazione, previo consenso dello Stato di emissione” (considerando 47: “I beni congelati e confiscati potrebbero essere destinati, in via prioritaria, a progetti di contrasto e di prevenzione della criminalità organizzata e ad altri progetti di interesse pubblico e di utilità sociale”).

- Nonostante l'introduzione di una legislazione specifica sull'uso dei beni confiscati per scopi di interesse pubblico o sociale in 19 Stati membri (Belgio, Bulgaria, Repubblica ceca, Germania, Grecia, Spagna, Francia, Croazia, Italia, Cipro, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Ungheria, Austria, Polonia, Portogallo, Romania, Slovenia) (Rapporto della Commissione 2020), come affermato nell'Inception Impact Assessment 2021 “i beni confiscati non sono attualmente utilizzati regolarmente per risarcire le vittime di reati o per restituire i profitti alla società attraverso il loro impiego per fini sociali”. “Il riutilizzo sociale dei proventi e degli strumenti di reato spetta esclusivamente agli Stati membri e non è un obbligo giuridico”. Il legislatore europeo non ha ritenuto opportuno introdurre obblighi stringenti che imponessero il riutilizzo sociale dei proventi e degli strumenti di reato, ritenendo correttamente che una simile disposizione non potesse essere giustificata in termini di sussidiarietà e proporzionalità dell'intervento UE.

- Tuttavia è sicuramente auspicabile che i beni definitivamente confiscati siano riutilizzati per scopi sociali (come finanziamenti nei settori dell'istruzione, della protezione sociale e dell'inclusione sociale) con un impatto sociale positivo diffuso e a lungo termine, che crea anche consenso sociale circa l'utilizzo di strumenti di sequestro e confisca che talora hanno anche un impatto negativo sulla tenuta economica di determinati contesti sociali (basti pensare ai casi frequenti in cui l'impresa sequestrata va in liquidazione con conseguente perdita di posti di lavoro).
- Nel parere del CESE, cit., si afferma a tal proposito: "3.16. La destinazione dei beni o la loro restituzione nel quadro di procedimenti transfrontalieri dovrebbe essere stabilita da accordi sulla ripartizione dei beni confiscati che devono essere sottoscritti dagli Stati membri pertinenti. I sistemi nazionali possono variare notevolmente in rapporto alle autorità competenti e alle procedure necessarie per concludere accordi di questo tipo. Poiché la direttiva proposta non contiene disposizioni specifiche a questo proposito, bisognerebbe esplicitamente conferire agli uffici per il recupero e la gestione dei beni opportune competenze al riguardo".