

REPORT COMPARATIVO

DALLA LEGGE
ALLA PRATICA:
UN' ANALISI DEI
SISTEMI DI CONFISCA
A LIVELLO NAZIONALE
ED EUROPEO



**TRANSPARENCY
INTERNATIONAL**

BULGARIA | ROMANIA | ITALIA

**DALLA LEGGE ALLA PRATICA:
UN' ANALISI DEI SISTEMI
DI CONFISCA A LIVELLO
NAZIONALE ED EUROPEO**
Report Comparativo

AUTORI

Assoc. prof. Antoniy Galabov PhD in Sociology, Chiara Putaturo,
Claudia Marà, Diana Kovatcheva PhD in International Law,
Giorgio Frascini, Kapka Milcheva,
Katia Hristova-Valtcheva PhD in Political Science,
Krum Zarkov, Miruna Maier, Att. Petia Ivanova,
Ruxandra Soare PhD in Public Administration,
Savina Mihailova-Goleminova PhD in Financial Law

ISBN: 978-954-2999-12-6

The present publication is published with the support of the Prevention and Fight Against Crime Programme of the Directorate-General Home Affairs of the European Commission within the Enhancing Integrity and Effectiveness of Illegal Asset Confiscation – European Approaches Project. This publication reflects the views only of the authors, and the Commission cannot be held responsible for any use which may be made of the information contained therein



Co-funded by the
Prevention of and Fight
against Crime Programme
of the European Union

REPORT COMPARATIVO
**DALLA LEGGE ALLA PRATICA: UN' ANALISI DEI SISTEMI DI CONFISCA A LIVELLO
NAZIONALE ED EUROPEO**

INDICE

INTRODUZIONE	5
TRE MODELLI PER LA CONFISCA DEI BENI	7
IL MODELLO BULGARO	9
IL MODELLO ITALIANO	15
IL MODELLO ROMENO	21
DALLA LEGGE ALLA PRATICA: SUCCESSI E FALLIMENTI NELLA CONFISCA DEI BENI	27
BULGARIA	29
ITALIA	35
ROMANIA	39
MONITORAGGIO DELLE AUTORITÀ DI CONFISCA: TRASPARENZA, RESPONSABILITÀ, INTEGRITÀ ED EFFICIENZA IN UNA PROSPETTIVA COMPARATA	41
IL RUOLO DELLA SOCIETÀ CIVILE: UN MODELLO SPERIMENTALE PER IL MONITORAGGIO DELLE AUTORITÀ DI CONFISCA	47
SEQUESTRO E CONFISCA DEI BENI PER LA LOTTA ALLA CRIMINALITÀ: IL CONTESTO EUROPEO	51
UN MODELLO IDEALE PER I SISTEMI NAZIONALI DI CONFISCA	63
ALLEGATI	69
ALLEGATO 1. IL CASO DEI FRATELLI GALEV - BULGARIA	71
ALLEGATO 2. IL CASO DI TOSHKO PACHEV - L'ARCHITETTO DELLA "LOTTERIA NERA" - BULGARIA	81
ALLEGATO 3. IL CASO DI VILLA BERCETO - ITALIA	89
ALLEGATO 4. ANALISI DI CASI APERTI - ITALIA	95
ALLEGATO 5. CASI DI CONFISCA IN ROMANIA	99

INTRODUZIONE

Al fine di contrastare le attività della criminalità organizzata è essenziale privare i criminali dei proventi del reato. Alcune organizzazioni criminali costruiscono delle reti internazionali su vasta scala e accumulano notevoli profitti da attività criminali o illecite e i proventi del crimine sono riciclati e reinseriti nell'economia per essere legalizzati. Il sequestro e la confisca dei beni criminali o illeciti¹ costituiscono un modo molto efficace per contrastare la criminalità organizzata, e permettono di recuperare fondi da reinvestire in attività delle forze dell'ordine o in altre iniziative di prevenzione dei reati.

Traffico di droga, corruzione, riciclaggio di denaro, criminalità organizzata sono solo alcuni dei reati per cui viene prevista la confisca dei profitti. Inoltre numerosi trattati multilaterali e convenzioni delle Nazioni Unite² prevedono l'obbligo per gli Stati di cooperare tra di loro in merito alla confisca, condivisione di beni, assistenza legale e compensazione delle vittime.

Anche se l'Unione Europea (UE) ha recentemente adottato una nuova legislazione, permangono alcuni aspetti da affrontare in un'ottica transfrontaliera. Il programma di Stoccolma ha invitato gli Stati membri e la Commissione a rendere più efficiente la confisca dei beni criminali e a rafforzare la cooperazione fra gli Uffici per il Recupero dei Beni (ARO, Asset Recovery Offices)³; la relazione della Commissione Europea sulla cooperazione tra gli ARO (2011) ha identificato carenze comuni nelle capacità (personale e risorse insufficienti, mancanza di un quadro legislativo comune) ed un accesso inadeguato alle banche dati e alle statistiche giudiziarie sui beni confiscati.

In questo contesto, tre capitoli nazionali di Transparency International (TI) all'interno di Stati membri dell'UE (TI-Bulgaria, TI-Italia e TI-Romania) hanno condotto una ricerca di due anni e un monitoraggio civile indipendente sulle modalità giuridiche, istituzionali e operative degli Uffici per il Recupero dei Beni (ARO) e sulle procedure di

¹ La pubblicazione si propone di presentare alcuni dei modelli più comuni di confisca dei beni e illeciti negli Stati membri dell'UE. La ricerca ha identificato differenze sia nei modelli che nella terminologia negli Stati membri.

² Convenzione delle Nazioni Unite contro il traffico illecito di stupefacenti e di sostanze psicotrope (1988, Convenzione di Vienna); Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale (2000, UNODC); Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (2004, UNCAC), art 5; Convenzione del Consiglio d'Europa sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato e sul finanziamento del terrorismo (2005); Consiglio d'Europa, Convenzione sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato (1990, Convenzione di Strasburgo); Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo della Convenzione sulla lotta alla corruzione di pubblici ufficiali stranieri nelle operazioni economiche internazionali (1997).

³ Cfr. anche la Decisione del Consiglio 2007/845/GAI1 che obbliga gli Stati membri a istituire o designare degli Uffici Nazionali per il recupero dei beni ("ARO") come punti di contatto nazionali centrali che facilitino, attraverso la cooperazione rafforzata, la più veloce identificazione in tutta l'UE dei beni derivati dal crimine. La Decisione permette agli ARO di scambiare informazioni e buone pratiche, sia su richiesta che spontaneamente, indipendentemente dal loro status (amministrazione, forze dell'ordine o autorità giudiziaria).

confisca, così da evidenziare principali punti di forza e di debolezza in termini di competenze, capacità, performance e integrità. L'obiettivo del progetto "Enhancing Integrity and Effectiveness of Illegal Assets Confiscation", finanziato dal programma "Prevenzione e lotta contro la criminalità" della DG Homme Affairs della Commissione Europea, è di promuovere l'efficacia, la responsabilità e la trasparenza delle politiche e delle procedure di confisca dei beni in Europa, consentendo così una migliore cooperazione tra le autorità negli Stati Membri.

La ricerca descrive i principali punti di forza e di debolezza nelle procedure legali, istituzionali e politiche di confisca dei beni in Bulgaria, Romania e Italia⁴, ed ha costituito la base per il monitoraggio civile indipendente e per lo scambio di conoscenze e delle buone pratiche. Le lacune e le raccomandazioni si propongono di stimolare un miglioramento delle capacità istituzionali e procedurali delle autorità nazionali di confisca a livello locale ed europeo, in particolare in materia di trasparenza, responsabilità, integrità, modalità di funzionamento, gestione delle risorse umane, coerenza con le altre autorità interessate, accesso alle banche dati, utilizzo delle perizie nelle valutazioni dei beni ed economicità. Le lezioni apprese sono inoltre diffuse tramite la rete di Transparency International a livello regionale, europeo e internazionale.

Nella prima parte viene condotta un'analisi critica della legislazione, che è la base per l'identificazione dei punti di forza e di debolezza di ciascun modello.

La seconda parte della pubblicazione contiene una sintesi del monitoraggio sull'attività delle autorità nazionali di confisca. Ogni relazione comprende raccomandazioni specifiche per un miglioramento delle autorità nell'ottica della trasparenza, responsabilità, integrità, ed efficienza.

L'analisi propone anche un "modello ideale" per la confisca a livello nazionale: il modello è inteso come un insieme di norme comuni che devono essere applicate in tutti gli Stati membri dell'UE, al fine di garantire i principi di trasparenza, responsabilità, integrità, efficienza e la protezione dei diritti umani.

Da ultimo ma non meno importante, il rapporto fornisce raccomandazioni per l'adozione delle più avanzate norme europee comuni in materia. Un ulteriore miglioramento dei regolamenti esistenti dell'UE può contribuire infatti ad un lavoro più efficace delle autorità nazionali.

⁴I report nazionali possono essere consultati e scaricati dal sito web del progetto: www.confiscation.eu.



TRE MODELLI EUROPEI PER LA CONFISCA DEI BENI

IL MODELLO BULGARO

CONTESTO NORMATIVO

La confisca di beni illegalmente acquisiti a favore dello Stato non è una novità in Bulgaria: in diverse fasi storiche di sviluppo dello Stato, questa procedura ha avuto caratteristiche, ambiti e modalità di applicazione differenti che sono stati determinati dal diverso contesto economico e pubblico.

L'analisi storica della legislazione in questo campo evidenzia diversi regimi di confisca a favore dello stato con caratteristiche e conseguenze diverse: il primo è legato alla confisca come forma di punizione; il secondo, istituito dal Codice Penale nel 1982, prevede la confisca dei proventi di reato a favore dello Stato quando questi non sono soggetti a restituzione o rimborso⁵.

Modifiche nelle relazioni pubbliche, politiche ed economiche dopo il 1989 hanno portato a cambiamenti nella natura del crimine e alla comparsa di nuove forme di organizzazione criminale. L'espansione di quest'attività criminale al di là dei confini nazionali ha portato alla generazione di beni illeciti in proporzioni tali da richiedere ulteriori meccanismi per l'identificazione di beni criminali e la loro confisca a favore dello Stato. Nel 2005 è entrata in vigore la Legge sulla Confisca dei

Beni Criminali (Forfeiture of Criminal Assets Act, FCAA). A differenza della confisca come forma di punizione per un crimine e la confisca come misura di coercizione imposta insieme alla punizione, nel quadro di un procedimento penale, la Legge sulla Confisca dei Beni Criminali del 2005 (oggi abrogata) ha previsto il sequestro e la confisca dei beni presso una corte civile.

La Legge sulla Confisca di Beni Criminali del 2005 è stata abrogata nel 2012, quando è entrata in vigore la Legge sulla Confisca dei Beni Illeciti (**Forfeiture of Illegal Assets Act, FIAA**), che è la legge attualmente in vigore. Anche se in un primo momento potrebbe sembrare che i due atti legislativi abbiano un identico ambito di applicazione, in realtà sono molto diversi.

La confisca dei beni non è basata su una sentenza penale di condanna ma scaturisce da una sentenza civile (confisca civile). Questa confisca non penale è regolamentata dalla Legge sulla Confisca dei Beni Illeciti (FIAA), che regola anche quali beni sono da considerare come acquisiti illecitamente o di origine criminale, i requisiti di avvio di un procedimento di confisca nonché le fasi del procedimento stesso. La legge inoltre introduce gli organi responsabili per i procedimenti di confisca, i requisiti per la loro elezione o nomina, le loro funzioni, gli obblighi e i poteri.

⁵ Articolo 53, paragrafo 2, lettera 'b' del Codice Penale.

⁶ Il testo integrale della legge è accessibile sul sito Internet della Commissione per la Confisca dei Beni Illeciti (CIAF), nella sezione 'Normativa nazionale' all'indirizzo www.ciaf.government.bg/pages/view/nacionalno-29/.

⁷ Questa legge non è una novità nella legislazione bulgara. Nel 1919 entrò in vigore la legge sulla confisca a favore dello stato dei beni immobili illegalmente acquisiti: si trattava di immobili acquisiti da una vasta cerchia di persone, come dipendenti pubblici, persone fisiche o giuridiche private in relazione a un reato commesso da loro o per altri motivi esposti nella stessa legge.

⁸ Legge sulla Confisca dei Beni Illeciti (Gazzetta Nazionale 38/18.05.2012, in vigore dal 19.11.2012).

Queste disposizioni sono poi regolate nei dettagli dalle Regole Procedurali della Commissione per la Confisca dei Beni Illeciti (Commission for Illegal Asset Forfeiture, CIAF), dalle Istruzioni Operative Congiunte per l'Interazione tra la Commissione per la Confisca dei Beni Illeciti, l'Agenzia Nazionale per la Pubblica Sicurezza, il Ministero degli Interni, il Ministero dell'Economia, e dall'Ufficio del Procuratore Nazionale della Bulgaria. Vengono infine applicate anche le norme generali del Codice Civile.

SOGGETTI DELLA CONFISCA

In base agli articoli 5, comma 1 e articolo 13 comma 1 della Legge sulla Confisca dei Beni Illeciti (FIAA), gli enti incaricati del procedimento sono la Commissione per la Confisca dei Beni Illeciti (CIAF) e le sue unità regionali (direttori e ispettori).

La CIAF è un'autorità pubblica indipendente e specializzata. È un ente giuridico con sede a Sofia, composta di 5 membri, tra cui un presidente e un vicepresidente (articolo 6, comma 1, FIAA).

Il presidente della Commissione è nominato dal Primo Ministro, mentre tre dei suoi membri sono nominati dall'Assemblea Nazionale e un membro è scelto dal Presidente. I membri sono eletti o nominati per un mandato di cinque anni, non prorogabile consecutivamente.

Le risoluzioni della Commissione sono prese a maggioranza e includono i requisiti dell'adozione di un atto, le prove sottostanti e le decisioni giuridiche (articolo 11, FIAA).

La CIAF ha cinque direzioni regionali e sedici uffici regionali sottostanti. Le unità regionali svolgono attività dirette di confisca a livello locale. I direttori delle unità regionali e gli ispettori sono funzionali all'identificazione e all'individuazione dei beni illeciti.

Per i compiti che le vengono assegnati, la CIAF ha una natura più analitica che operativa. Le risoluzioni si basano su analisi fatte sul vasto patrimonio informativo acquisito tramite le unità regionali.

BENI SOGGETTI AL SEQUESTRO E ALLA CONFISCA

Nella cosiddetta "confisca civile", i beni confiscabili sono tutti quelli di natura illecita, a prescindere dalla loro collocazione fisica o dalla persona che ne ha possesso. Non è previsto che essi debbano essere il risultato o lo strumento di un reato **ma è sufficiente che ci sia mancanza di prove circa la provenienza legale del bene**. I procedimenti penali avviati contro una persona accusata di uno dei reati previsti dal FIAA costituiscono un requisito ragionevole affinché inizi un procedimento di verifica circa la provenienza illecita dei suoi beni.

Oggetto del sequestro/confisca è ogni bene illecitamente acquisito, tra cui "denaro, beni di ogni tipo, tangibili e non, mobili e immobili, e diritti reali (paragrafo 1, punto

1, Norme Integrative, FIAA).

Ogni bene la cui origine non appare lecita, è considerato illegale (articolo 1, comma 2, FIAA). La prova della presenza o mancanza dell'origine lecita del bene dipende dalla fonte del denaro con cui è stato acquisito il bene stesso: fonti illecite come corruzione, traffico di esseri umani o di droga, evasione fiscale, contrabbando, rendono l'acquisizione del bene illecita e quindi il bene confiscabile dallo Stato.

Per la confisca dei beni, è necessario che gli ispettori della Commissione abbiano svolto un'indagine che abbia dimostrato una disparità significativa tra i beni in possesso della persona sottoposta ad indagine e il suo reddito legale. La disparità non può eccedere i 250.000 LEV bulgari (circa 125.000 euro) per tutto il periodo dell'indagine (articolo 21, comma 1, punto 7, Norme Integrative, FIAA).

Oggetto della confisca non sono solo i beni in possesso della persona sottoposta ad indagine ma anche i beni da lui trasferiti a un terzo, così come quelli passati agli eredi. In alcuni casi possono essere confiscati ai terzi anche beni che questi hanno acquisito agendo per la sottoposta ad indagine (articolo 63, comma 22 e articolo 67, FIAA).

Nei casi in cui i beni illecitamente acquisiti siano trasformati, anche parzialmente, in altri beni, anche questi sono soggetti a confisca, se il loro valore è uguale o maggiore rispetto a quando sono stati trasferiti.

I beni illeciti sono soggetti a confisca a prescindere dalla loro natura, collocazione ed entità, ed il loro valore è determinato nel momento della loro acquisizione. Quando è impossibile la confisca concreta, viene disposta una confisca per equivalente per il valore determinato nel momento della confisca.

Dal punto di vista temporale, sono confiscabili tutti i beni acquisiti nell'arco di tempo coperto dall'indagine degli ispettori della CIAF. **Questo periodo copre obbligatoriamente i dieci anni precedenti alla data in cui è iniziata l'indagine** (articolo 27, comma 3, FIAA).

PERSONE SOGGETTE A PROCEDIMENTI DI SEQUESTRO E CONFISCA

Di regola, il soggetto passivo della confisca è colui che è incriminato per uno dei reati previsti all'articolo 22, comma 1, in accordo con i requisiti di cui agli articoli 22, commi 2 e 3 a articolo 23 del FIAA (persona indagata, sospetto).

Come precedentemente detto, il FIAA include anche i beni illeciti acquisiti successivamente da terzi. Le transazioni condotte con queste persone sono solitamente considerate nulle (articolo 64, FIAA). Quindi tra le persone i cui beni sono soggetti a confisca rientrano anche coloro che hanno ricevuto o acquisito beni dalla persona sottoposta ad indagine o coloro che

sono in possesso di un bene illecito o di una sua parte. Altre persone ancora più legate al sospetto sono i membri della famiglia (coniuge o compagno/a di fatto e figli minori, in base al paragrafo 1, punto 3 delle Norme Integrative, FIAA).

Altri terzi collegati sono gli ex coniugi, i parenti, sia discendenti che ascendenti anche senza legame di sangue, gli affini fino al quarto grado se consanguinei o altrimenti fino al secondo (articolo 65, FIAA).

Soggetti alla confisca sono anche gli eredi o i legatari del sospetto in caso di suo decesso (articolo 71, FIAA).

Anche le persone giuridiche possono subire una confisca se la persona sottoposta ad indagine vi ha immesso capitali utilizzando beni illeciti. In questo caso, deve essere provato che le persone a capo della persona giuridica conoscessero l'origine illecita dei beni.

Le persone giuridiche controllate dal sospetto o da persone a lui collegate possono anch'esse essere sottoposte a procedimenti di confisca.

I terzi non collegati alla persona sottoposta ad indagine possono comunque essere sottoposti a un procedimento avviato dalla Commissione. L'articolo 64 del FIAA prevede che ogni transazione con il sospetto possa essere dichiarata nulla e che i beni ottenuti siano confiscabili, con condizioni differenti a seconda della natura della transazione (gratuitamente o attraverso pagamento).

Anche il terzo che ha acquisito un bene illecito agendo su incarico della persona sottoposta ad indagine può essere soggetto a procedimento di confisca (articolo 67, FIAA).

LE FASI

Il procedimento di confisca può essere diviso in quattro fasi: (1) procedimenti amministrativi di identificazione e individuazione dei beni illeciti e misure per la loro conservazione e gestione; (2) procedimenti giudiziari per dimostrare l'origine illecita dei beni, e quindi la loro disponibilità per la confisca; (3) la confisca dei beni illeciti; (4) la gestione e l'assegnazione dei beni. Il FIAA regola le prime due fasi e, in misura limitata, anche la quarta. Per la terza fase si applicano le norme generali del Codice di Procedura Civile sull'esecuzione delle sentenze definitive.

La *prima fase* origina dalla CIAF attraverso un'indagine su possibili beni illeciti ed è avviata nello specifico dal direttore della direzione regionale di riferimento. Questa indagine ha un ruolo chiave e ha una portata illimitata. Le motivazioni per avviare un'indagine sono elencate nel FIAA: **un'accusa di uno dei reati elencati all'articolo 22, un illecito amministrativo che ha generato un profitto superiore a 150.000 LEV (circa 75000 euro), una sentenza di condanna estera riconosciuta per uno dei reati previsti dall'articolo 22 o per una violazione**

amministrativa. L'indagine può durare fino a un anno ma la Commissione può scegliere se estendere l'indagine di ulteriori sei mesi oppure terminarla sulla base della relazione del direttore regionale (articolo 27, comma 4, FIAA). L'indagine copre i dieci anni precedenti alla data di inizio.

L'indagine è condotta senza informare e coinvolgere la persona sottoposta ad indagine. Considerata la natura unilaterale dell'indagine, il FIAA prevede alcune norme per la protezione dei diritti del sospetto: **gli organi della Commissione devono stilare un rapporto per ogni azione intrapresa e tutti i dati personali registrati vanno processati nel rispetto della Legge per la Protezione dei Dati Personali.**

Quando nel corso dell'indagine sono stati raccolti elementi sufficienti a provare l'illecita acquisizione dei beni, la CIAF può decidere di iniziare un procedimento di confisca e richiedere al tribunale misure temporanee per la conservazione dei beni nell'attesa della decisione civile sulla confisca (articolo 37, comma 1, FIAA). La decisione sull'inizio del procedimento non viene notificata al sospetto, non è pubblicata né è appellabile.

La corte competente per l'applicazione delle misure temporanee è la corte distrettuale della regione in cui la persona fisica o giuridica sottoposta a indagine è domiciliata o ha la sua sede giuridica. Il tribunale è tenuto a pronunciarsi senza ritardo (il giorno stesso, articolo 395 del Codice di Procedura Civile), attraverso un'ordinanza motivata, per decidere se garantire le misure temporanee o negare la richiesta. La corte delibera in camera di consiglio ed il convenuto non è convocato e non è presente.

La decisione sulle misure provvisorie è appellabile, tuttavia non può essere annullata prima della sentenza d'appello (articolo 8, commi 3 e 4, FIAA).

La corte può accordare le misure preventive previste dal Codice di Procedura Civile, ad esempio il sequestro di un immobile, di beni mobili o di altri beni. Inoltre, il FIAA prevede norme specifiche per i sequestro di beni monetari, conti correnti, beni depositati in cassette di sicurezza, beni azionari e obbligazionari. Il FIAA prevede che la corte, su richiesta della Commissione, ordini il sequestro di luoghi, materiali e veicoli in caso di rischi di dissipazione, distruzione, occultamento. Sulla base della decisione della corte è emesso anche un ordine per la conservazione dei beni da parte della CIAF.

La principale conseguenza delle misure temporanee è che ogni trasferimento di proprietà, la creazione o il trasferimento di diritti reali o l'eliminazione di proprietà e beni personali avvenuta dopo l'ordine **non ha alcun effetto di fronte allo Stato** (articolo 54, FIAA). Inoltre il convenuto non può disporre dei beni né è autorizzato a modificarli, danneggiarli o distruggerli (nel caso subisce sanzioni penali).

L'imposizione di misure temporanee per la conservazione dei beni in attesa del processo civile limita i diritti del convenuto ed è per questo che il FIAA limita l'effetto di tali misure a tre mesi. La CIAF deve avviare un'azione

civile di confisca entro questo limite temporale: in questo caso le misure sono estese fino alla conclusione del procedimento. Se la CIAF non rispetta questi tempi, il tribunale revoca le misure d'ufficio o su richiesta delle parti (articolo 74, commi 1 e 4, FIAA).

Successivamente alle misure preventive, gli ispettori della CIAF iniziano le indagini sull'origine dei beni. A questo punto è coinvolto il sospetto, così come i soggetti che hanno acquisito il controllo o la proprietà dei beni. L'indagine sull'origine illecita dei beni deve essere finalizzata entro un mese, ed entro tale termine una relazione deve essere inviata alla CIAF, che identifica tipologia e valore dei beni e stabilisce definitivamente se c'è una disparità tra beni e reddito. In base alle conclusioni, il direttore regionale inoltra alla CIAF una proposta di interrompere il procedimento o di avviare il procedimento civile per la confisca dei beni illeciti.

La seconda fase avviene presso una corte civile. Le parti in causa sono la CIAF e le persone i cui diritti e interessi sui beni illeciti possono ricadere sotto la confisca.

L'azione legale principale è avanzata contro la persona sottoposta alle indagini, la quale è accusata di aver commesso un reato o una delle azioni descritte agli articoli 22 e 24 del FIAA; in caso di morte del sospetto l'azione è avanzata contro i suoi eredi o legatari. L'azione cerca di stabilire l'origine criminale dei beni e, di conseguenza, di ottenere un ordine di confisca dalla corte.

Inoltre la Commissione avvierà azioni di confisca contro i terzi che hanno il controllo sui beni illeciti al momento del procedimento, rendendo nulle le transazioni che coinvolgono tali beni.

In questo caso la corte competente è quella in cui il convenuto ha il suo domicilio abituale o, se la confisca riguarda un bene immobile, la corte nel cui distretto è situato il bene.

A questo punto la corte rende nota l'indagine alla persona soggetta a indagini e a coloro che hanno il controllo di beni illeciti, al fine di garantire loro il diritto di difesa (articolo 76, FIAA).

Il caso viene discusso in udienza aperta secondo le regole generali del Codice di Procedura Civile ed il procedimento si focalizza sulla presenza o meno di una spiegazione legittima riguardo all'origine dei beni.

La corte può dare ordine di sequestrare i beni illecitamente acquisiti, o il loro equivalente, o può respingere la richiesta. **La parte soccombente può appellare il giudizio prima in corte d'appello e poi, eventualmente, alla Corte di Cassazione.**

Per accelerare i processi, l'articolo 79 del FIAA prevede la possibilità di patteggiamento tra attore e convenuto. Il risultato dell'accordo richiede una decisione della CIAF e non può consistere in meno del 75% dei beni o del loro corrispettivo monetario.

La *terza fase* comporta la presa in possesso dei beni da parte della CIAF in seguito all'ordine del tribunale di confiscare i beni illeciti (o dell'eventuale patteggiamento).

A questo punto la CIAF invierà all'Ufficio del Registro tutte le sentenze di confisca dei beni immobili, o invierà richieste scritte alle corti affinché emettano ordini esecutivi di confisca (articolo 88, commi 2 e 3, FIAA).

GESTIONE E ASSEGNAZIONE DEI BENI

La preoccupazione maggiore inerente alla confisca è la gestione dei beni, sia prima delle misure preventive che dopo la confisca.

Il FIAA stabilisce le regole di gestione dei beni fino al momento della confisca definitiva (articoli 81-86, FIAA). Tali regole mirano a conservare i beni sia nel caso debbano essere restituiti al proprietario sia per mantenerne intatto il valore.

Per la loro salvaguardia i beni possono essere lasciati alla persona sottoposta alle indagini o a chi ne è in possesso. Alternativamente, su richiesta della CIAF, la corte può nominare un altro custode. Nei casi in cui i beni necessitano di una cura specifica (per esempio beni mobili di valore storico, scientifico, artistico, o numismatico, animali e piante esotiche, ecc.), il FIAA individua dei custodi specifici (articolo 83). Costi incidentali legati alla custodia sono a carico della CIAF (articolo 82, comma 4). Riguardo alla gestione dei beni confiscati, la legge prevede la creazione di un'agenzia speciale, il Tavolo Interdipartimentale per la Gestione dei Beni Confiscati, un organo collegiale formato da cinque viceministri nominati dai Ministeri della Giustizia, Finanza, Economia, Energia e Turismo, Lavoro e Politiche Sociali e Sviluppo Regionale. Il Tavolo non è un organo permanente e si riunisce ogni due mesi (articolo 89, FIAA). La CIAF ha il compito di inoltrare al Tavolo senza ritardi tutti gli ordini esecutivi e ogni altro documento di esecuzione delle confische (articolo 88, comma 3).

Il Tavolo decide sull'utilizzo dei beni e formula le sue decisioni caso per caso in incontri pubblici a cui partecipano i rappresentanti di organizzazioni no profit, associazioni industriali, sindacati e l'Associazione dei Comuni della Bulgaria. Il Tavolo può proporre al Consiglio dei Ministri due opzioni: il trasferimento dei beni a enti economici e ai Comuni affinché li utilizzino per le loro funzioni, oppure la messa all'asta.

PUNTI DI FORZA E DI DEBOLEZZA DEL MODELLO BULGARO E RACCOMANDAZIONI

I vantaggi principali che il nuovo modello di confisca in Bulgaria ha introdotto si possono sintetizzare in tre punti: **l'abilità delle istituzioni di reagire molto più velocemente; migliori opzioni per imporre misure temporanee e di conservazione dei beni durante il sequestro; procedimenti di confisca indipendenti da una sentenza penale di condanna.**

La Commissione per la Confisca dei Beni Illeciti (CIAF)

Punti di forza

1. Inclusione di criteri di incompatibilità previsti dalla Legge sulla Confisca dei Beni Illeciti (FIAA) per l'appartenenza alla Commissione. Questi requisiti si riscontrano nell'intera legislazione nazionale e servono a garantire indipendenza e imparzialità.

2. Divieto di elezione da parte dell'Assemblea Nazionale di più di un membro scelto dallo stesso gruppo parlamentare per evitare che la maggior parte delle proposte venga da un singolo gruppo.

3. Limite massimo di due mandati consecutivi per i membri della CIAF.

4. Inclusione di misure di informazione e pubblicità sulle operazioni della CIAF e sui motivi contrari all'inizio di un procedimento di confisca.

5. Procedure di voto a maggioranza per l'adozione di decisioni da parte della CIAF, oltre alla trasparenza sulle motivazioni.

6. Codici etici per la CIAF e per le unità subordinate.

7. Regole sul conflitto di interessi per i membri della CIAF e del suo staff.

8. Adeguatezza delle strutture organizzative della CIAF e delle unità regionali, funzionali alla gestione e allo sviluppo dello staff, e altamente efficaci dal punto di vista operativo.

9. L'approccio decentralizzato della CIAF per le assunzioni a livello locale. Le assunzioni sono divise tra la CIAF e il suo presidente: la prima assume i direttori regionali e gli ispettori; il secondo decide sugli incarichi amministrativi e del personale selezionando dai nominativi forniti dai direttori regionali.

Punti di debolezza

Le procedure di selezione e nomina dei membri della CIAF, pur rappresentando una novità positiva, si applicano solo per le nomine di competenza dell'Assemblea Nazionale, non per quelle dei ministeri e del Presidente.

Raccomandazioni

Sarebbe necessario un emendamento per estendere i criteri di trasparenza delle nomine dei membri della CIAF anche a quelli nominati dal Primo Ministro e dal Presidente; la legge dovrebbe inoltre prevedere pubbliche udienze per i candidati.

Le fasi del procedimento di confisca dei beni illeciti

Punti di forza

1. Rapidità della prima fase dei procedimenti di confisca. L'indagine per identificare i beni illeciti dura un anno con una possibile estensione di ulteriori sei

mesi ed il termine entro il quale la FIAA deve esercitare l'azione civile è di soli tre mesi dall'imposizione delle misure temporanee.

2. Esistenza di norme che regolano le interazioni tra la CIAF e le altre istituzioni coinvolte nella confisca dei beni illeciti – l'Ufficio del Pubblico Ministero, l'Agenzia per la Sicurezza Nazionale, il Ministero degli Interni, l'Agenzia delle Entrate, l'Agenzia delle Dogane.

3. Costituzione di gruppi di lavoro con ispettori della CIAF e procuratori locali.

Punti di debolezza

1. Mancanza di una metodologia uniforme per l'identificazione dei beni illeciti. Questo comporta approcci discrezionali e differenti su casi in cui i beni hanno caratteristiche simili.

Raccomandazione

Sarebbe appropriato introdurre **metodologie standard per la valutazione dei beni da parte degli organi di cui all'articolo 13 comma 1 del FIAA fin dalle fasi preliminari**. Ulteriori emendamenti normativi dovrebbero prevedere requisiti specifici per i periti.

2. Il registro della CIAF con i dati sui beni, sui proprietari, sui possessori al momento delle misure temporanee, sui custodi, non sono pubblici.

Raccomandazione

È auspicabile che il Registro diventi pubblico, in particolare per le conseguenze che le misure temporanee possono avere sui terzi.

3. Mancanza di un'idea generale di gestione dei beni confiscati, in particolare per la loro conservazione e manutenzione.

Raccomandazione

È necessario prevedere maggiori meccanismi di flessibilità statutaria per la vendita dei beni, al momento ostacolata da diversi fattori. Andrebbero sviluppate regole più chiare per i trasferimenti dei beni alle organizzazioni locali o ai comuni o anche ulteriori regole per la trasparenza, come un registro informatico dei beni confiscati. Infine norme per aumentare la visibilità dei beni confiscati al fine di scoraggiare gli illeciti.

Va contrastato maggiormente il rischio che i beni confiscati tornino nelle mani del precedente proprietario o di altri soggetti criminali durante le vendite pubbliche.

IL MODELLO ITALIANO

CONTESTO NORMATIVO

L'Italia ha un sistema di confisca dei beni misto: è impossibile classificarlo sotto una delle due categorie tradizionali di confisca, quella penale classica e quella non basata sulla sentenza penale. Da una parte abbiamo infatti una procedura generale che è basata su una condanna penale; dall'altra parte esiste una procedura speciale, chiamata confisca precauzionale, che si applica soprattutto nel caso di organizzazioni criminali (mafia) con l'obiettivo di confiscare i guadagni illeciti ottenuti attraverso crimini mafiosi o altri tipi di reati, inclusa anche la corruzione.

In generale il sistema legislativo italiano di confisca risulta abbastanza avanzato: molte modifiche si sono infatti succedute nel tempo al fine di migliorare e rendere più efficace ed efficiente il contrasto alla criminalità organizzata, anche se, nello stesso tempo, si è creata una sovrapposizione di misure ed una difficoltà di implementazione.

Nel 1982 la **legge Rognoni-La Torre** è stata la prima a colpire specificatamente il profitto economico e le proprietà dei colpevoli di reato. Negli anni seguenti, nuove misure sono state introdotte progressivamente, a partire dalla confisca allargata, dalla definizione dei soggetti della confisca e dei reati per cui è previsto il sequestro e la confisca, fino ad arrivare ai casi di confisca obbligatoria, confisca per equivalente e confisca contro le persone giuridiche.

Nel 1992 sono stati introdotti il sequestro e la confisca in caso di sentenza o patteggiamento per numerosi reati di grave entità, tra cui quelli legati ad attività di stampo mafioso.

Nel 1996 una nuova legge per la prima volta ha stabilito delle procedure per regolare la gestione dei beni al momento del sequestro e successivamente in fase di confisca. Una novità rilevante è stata l'introduzione dello scopo sociale del riutilizzo del bene confiscato, che prevede il ritorno del bene alla comunità, la stessa comunità che ha sofferto le conseguenze dei reati e che costituisce il detentore originale del bene. Questa misura ha un doppio scopo: da una parte indebolisce le organizzazioni criminali, dall'altra trasmette un forte messaggio di legalità nelle aree dove la criminalità ha messo le sue radici.

Altre novità degne di nota introdotte successivamente sono l'estensione degli ambiti di applicazione delle misure di sequestro e confisca precauzionali (2008), l'istituzione di un organismo specifico per la gestione dei beni e responsabile della fase di assegnazione (2010). Nel 2011 il **Codice Antimafia** ha raggruppato tutte le leggi contro il crimine organizzato e definito meglio gli strumenti per contrastarlo; la legge di stabilità del 2013 ha infine modificato il codice e altre misure sulla confisca.

SOGGETTI DELLA CONFISCA

I principali soggetti coinvolti nella fase di sequestro, confisca e gestione dei beni sono:

1. La corte, ed in particolare il giudice delegato;
2. L'amministratore giudiziario;
3. L'Agenzia Nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata.

Alla **corte** spetta ogni decisione sul decreto di sequestro, di confisca o sulla revoca del sequestro stesso. In particolare, spetta alla corte in composizione collegiale:

- la nomina del giudice delegato e dell'amministratore giudiziario;
- la decisione sull'esecuzione del sequestro;
- il dialogo con l'Agenzia Nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata;
- la determinazione degli atti da perseguire da parte di giudice delegato e amministratore giudiziario;
- la partecipazione alla gestione delle aziende sequestrate e la decisione di possibile chiusura delle attività.

Il giudice delegato è un giudice selezionato all'interno della corte collegiale e rappresenta il punto di riferimento istituzionale durante il procedimento di sequestro/confisca: ha una posizione centrale in quanto coordina le attività della corte, dell'amministratore giudiziario e dell'Agenzia Nazionale. Supervisiona inoltre l'intera procedura, relaziona alla corte collegiale nei casi di revoca del provvedimento e può procedere anche alla nomina di esperti (per esempio quando la valutazione di un bene viene contestata). Dopo la nomina, il giudice delegato entro trenta giorni compila una relazione dettagliata dei beni, che include: lo stato dei singoli beni/aziende; il valore di mercato in base alla stima dell'amministratore giudiziario; i diritti dei terzi sui beni; eventuali anomalie contabili nelle aziende; linee guida per l'amministrazione dei beni. Questa relazione costituisce il punto di riferimento per l'intero procedimento di confisca.

L'**amministratore giudiziario** è colui che attivamente gestisce i beni durante la fase del sequestro e prende custodia, conserva e amministra i beni, cercando di aumentarne il rendimento, se possibile. Egli agisce come pubblico ufficiale e crea una relazione di fiducia con il giudice delegato al fine di amministrare i beni in modo efficace. Egli agisce sotto la Direzione del giudice delegato, che deve a sua volta seguire le indicazioni dell'Agenzia Nazionale. È inoltre l'amministratore giudiziario che dovrà interfacciarsi con tutti i soggetti coinvolti nella procedura. L'amministratore giudiziario è in carica fino alla revoca del sequestro o alla confisca di primo grado; in particolare, deve preservare i beni o aumentarne la produttività. Tra i compiti ci sono la presa in possesso dei beni sequestrati (con l'assistenza della polizia giudiziaria), le relazioni periodiche sullo stato e la dimensione dei beni e le attività di gestione, le esecuzioni di attività ordinarie e straordinarie di amministrazione (quelle straordinarie su autorizzazione del giudice

delegato), attività relative alla verifica e al saldo dei crediti, una relazione conclusiva al termine del mandato. In caso di irregolarità o evidente inadeguatezza, la corte può revocare l'incarico all'amministratore giudiziario, su proposta del giudice delegato.

L'**Agenzia Nazionale** per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata è stata istituita nel 2010 e la ratio dietro la sua creazione è stata la volontà di attribuire a un unico ente la competenza per i procedimenti di sequestro e confisca di prevenzione e penali per i reati di contraffazione, importazione di prodotti contraffatti, schiavitù, prostituzione giovanile, pedopornografia e reati di mafia.

L'Agenzia segue tutte le fasi del processo di confisca, dal sequestro fino alla gestione effettiva del bene. Si possono distinguere tre principali aree di intervento:

- indagini: l'Agenzia acquisisce informazioni sui beni sequestrati e confiscati, il loro stato, le dimensioni e la consistenza; inoltre studia le possibili opzioni per la futura assegnazione in caso di confisca definitiva;
- supporto alla corte e al giudice delegato, in particolare valutando il miglior uso possibile del bene.; l'Agenzia può inoltre chiedere alla Corte la revoca o la modifica di atti amministrativi adottati dal giudice delegato;
- custodia e amministrazione dei beni: dopo la confisca di primo grado, l'Agenzia subentra in questo ruolo all'amministratore giudiziario.

Per cercare di garantire l'operatività dell'Agenzia anche a livello locale, son stati istituiti i nuclei di supporto presso le prefetture; l'agenzia si è servita inoltre del supporto dell'Agenzia del Demanio e del personale impiegato in altre amministrazioni locali.

BENI SOGGETTI AL SEQUESTRO E ALLA CONFISCA

Le misure penali e precauzionali presentano delle differenze in fase di identificazione del bene e implementazione delle procedure, dovute alla loro diversa natura.

Nel procedimento penale viene confiscato il bene che rappresenta il profitto (il vantaggio economico ottenuto direttamente o indirettamente dal reato), il prodotto (il risultato effettivo del reato, cioè i beni acquistati, ottenuti, creati o modificati attraverso il reato), il prezzo (il compenso dato o promesso per la commissione del reato). Nel caso in cui i beni confiscati non corrispondono al prodotto o profitto reale del reato, sono sostituiti da altri beni di egual valore.

Nel procedimento preventivo invece l'identificazione del bene non si basa direttamente sul reato ma su criteri più ampi (confisca allargata). Inoltre, anche in questo caso,

se la confisca non è possibile per diverse ragioni (il bene è perso, disperso o distrutto) si applica la confisca per equivalente (del prodotto, profitto o prezzo).

Alcuni elementi in comune tra le due procedure sono:

- il possesso o la disponibilità di denaro, beni o utilità anche tramite un altro soggetto (fisico o giuridico);
- sproporzione tra il valore dei beni e il reddito dichiarato o le attività esercitate dal soggetto condannato penalmente (articolo 12-sexies) o dall'individuo socialmente pericoloso (confisca di prevenzione);
- la mancanza di spiegazioni sull'origine dei beni.

A partire da questi elementi comuni, esistono fattori di distinzione:

- nel procedimento penale la condanna è l'elemento necessario per la confisca. Nei procedimenti di prevenzione deve essere verificata la pericolosità sociale;
- nei procedimenti di prevenzione anche i beni con una provenienza lecita possono essere confiscati, mentre nei procedimenti penali il bene che si intende confiscare deve essere collegato al reato.

Un aspetto specifico riguarda la valutazione delle prove. Ad esempio, il pubblico ministero deve fornire prove in relazione al possesso o il titolo che il soggetto ha sui beni: spesso questi beni sono trasferiti a una terza parte ma l'attuale disponibilità è presso il soggetto ed è lo stesso pubblico ministero a dover determinare tali circostanze. D'altra parte il soggetto condannato deve fornire motivi ragionevoli che giustifichino la sproporzione tra beni posseduti e reddito.

La diversa natura e il funzionamento dei procedimenti di prevenzione impongono una valutazione differente: elementi non considerati in un procedimento penale possono essere invece rilevanti nel determinare la pericolosità sociale.

PERSONE SOGGETTE A PROCEDIMENTI DI SEQUESTRO E CONFISCA

Nei procedimenti penali sequestro e confisca seguono le norme processuali penali: la confisca diviene definitiva solo dopo la decisione del giudice di terzo grado in Corte di Cassazione. **Anche nel caso di persone che appartengono ad un'organizzazione criminale, la confisca definitiva avviene dopo una condanna della corte penale.**

Attraverso i procedimenti cautelari è possibile invece procedere alla confisca di beni per alcune categorie di persone, a prescindere da un procedimento penale in corso o una condanna da parte del giudice. Il procedimento cautelare ha una struttura più flessibile e viene effettuato in sede penale secondo modalità diverse.

I reati interessati dalla procedura di confisca precauzionale sono quelli che riguardano le organizzazioni mafiose, i reati contro la pubblica amministrazione (es. corruzione), crimini contro la persona, frode, usura, riciclaggio di denaro sporco, gioco d'azzardo, alcuni reati economici, lottizzazione abusiva, reati di intermediazione finanziaria, alcuni reati gravi contro il Codice della Strada, crimini organizzati transnazionali, contrabbando.

Il decreto legislativo 231/2001 prevede inoltre la confisca per le aziende responsabili di illeciti in forma di beni o equivalente.

LE FASI

Ci sono tre principali fasi nel procedimento di confisca italiano:

- la prima va dal decreto di sequestro alla confisca di primo grado;
- la seconda inizia dalla confisca di primo grado fino alla confisca definitiva;
- la terza è extra-giudiziale e riguarda la gestione e l'assegnazione del bene dopo la confisca definitiva.

1. Il **sequestro** è una misura preventiva, adottata dalla corte su impulso dell'organo competente, sulla base di motivi meno stringenti rispetto a quelli richiesti per la successiva confisca. Questi minori requisiti si devono al fatto che è una misura presa senza l'esame della parte convenuta.

Quando un bene viene sequestrato, questo è tolto dal possesso di un soggetto e viene gestito da un amministratore sotto la guida della corte.

Il sequestro viene deciso in una fase preliminare; tale misura deve essere confermata durante il procedimento giudiziario nel quale l'accusato può rispondere alle accuse e cercare di far revocare il sequestro.

2. La **confisca di primo grado** può essere appellata ma le parti possono in questo stadio supporre che il bene sarà confiscato definitivamente; la confisca di secondo grado conferisce una stabilità ancora maggiore al procedimento. La confisca è definitiva quando il giudice del terzo grado di giudizio conferma la decisione stabilita nei gradi precedenti.

3. La fase finale è costituita dalla **gestione e assegnazione** del bene.

GESTIONE E ASSEGNAZIONE DEI BENI

La gestione vera e propria comincia con la confisca di primo grado, quando il bene è assegnato all'Agenzia Nazionale. Dopo che la confisca diventa definitiva, il bene diventa proprietà dello Stato, ma continua ad

essere amministrato dall'Agenzia, che è incaricata dell'assegnazione.

La gestione del bene è una fase cruciale del processo di confisca e prevede attività anche molto diverse tra loro a seconda del tipo di bene.

I **beni mobili** (denaro, collezioni, oggetti ed animali), i **beni mobili registrati** (veicoli, beni intangibili come le licenze) e i **beni finanziari** (tutti i tipi di azioni e beni finanziari) sono generalmente venduti e il ricavato viene depositato presso il Fondo Unico di Giustizia.

I **beni immobili** rimangono nella disponibilità dello Stato o vengono trasferiti al Comune, Provincia o Regione in cui sono situati. Nel primo caso possono essere utilizzati a fini giudiziari, di applicazione della legge o per la protezione civile, o per ulteriori finalità istituzionali di uffici pubblici, dell'agenzia fiscale, di università o istituzioni culturali; possono essere inoltre utilizzati da parte dell'Agenzia a fini economici. Le amministrazioni locali (comuni, province, regioni) possono ricevere i beni per fini istituzionali e sociali, e possono decidere se gestire direttamente il bene o assegnarlo alla comunità, come gruppi giovanili, organizzazioni volontaristiche, cooperative, centri terapeutici e riabilitativi per tossicodipendenti, associazioni per la protezione ambientale. L'assegnazione deve essere gratuita e nel rispetto dei principi di trasparenza, adeguata pubblicità ed equo trattamento.

Le autorità locali possono utilizzare il bene con finalità economiche se non riescono a riallocarlo, e quindi ricorrere alla vendita. Il ricavato deve essere però utilizzato nell'interesse della comunità e la vendita è limitata ad associazioni, enti pubblici o fondazioni.

La procedura per le **aziende** è diversa, in quanto queste possono essere affittate, vendute o liquidate: l'affitto è ammesso quando esiste una concreta possibilità che l'attività possa continuare o ripartire; in tal caso può essere affittata a pagamento a enti pubblici o privati, o gratuitamente a cooperative di lavoratori. La vendita o la liquidazione avvengono se possono portare un beneficio maggiore per l'interesse pubblico. Tutti gli introiti percepiti confluiscono nel Fondo Unico di Giustizia.

PUNTI DI FORZA E DI DEBOLEZZA DEL MODELLO ITALIANO E RACCOMANDAZIONI

Punti di forza

1. La **lunga tradizione** della lotta alla criminalità organizzata attraverso la confisca così come la **grande esperienza** di molti attori coinvolti nel processo di confisca.

2. La **flessibilità del sistema** con differenti procedimenti a seconda dei diversi tipi di crimine.

3. Il **limitato livello di discrezionalità** dei diversi attori del procedimento, grazie alle numerose leggi che regolano le procedure di confisca soprattutto nella fase giudiziaria. Nello stesso tempo un certo ragionevole grado di libertà viene concesso a chi opera nella fase di gestione e assegnazione per quanto riguarda sia i contenuti sia i tempi di esecuzione.

4. L'**indipendenza** dal punto di vista politico dei funzionari pubblici che operano nel processo di confisca, in quanto non necessitano dell'autorizzazione degli organi politici né sono da essi controllati. Gli unici uffici che non sono completamente indipendenti dal potere politico sono gli organi dell'Agenzia Nazionale.

5. Il **basso grado di vulnerabilità** del sistema alla corruzione in quanto non c'è molto margine di manovra per chi volesse trarre vantaggi illeciti dal processo di confisca: le procedure sono abbastanza dettagliate e le azioni che potrebbero eventualmente essere oggetto di corruzione sono ben definite da requisiti di legge.

Punti di debolezza

1. La mancanza di **chiarezza** in alcune fasi dei procedimenti e l'eccessiva **durata**.

2. La scarsa disponibilità e affidabilità dei **dati**.

3. L'**inefficienza** nell'amministrazione delle **aziende confiscate**, che risentono della lunghezza dei procedimenti e di alcune restrizioni che entrano in gioco nella fase di confisca.

4. Gli **oneri burocratici e finanziari** (come le ipoteche) che gravano sui beni immobili e ne compromettono l'assegnazione.

5. La **restrizione alla vendita dei beni**, che è soggetta al nobile scopo di riutilizzo sociale, prerogativa che può a volte andare contro la sostenibilità del bene stesso.

6. Il **deterioramento** dei beni immobili.

7. Il **malfunzionamento dell'Agenzia Nazionale**, dovuto soprattutto alla mancanza di risorse e ad un'inadeguata indipendenza.

8. Mancanza di **responsabilità e competenze** nella pubblica amministrazione.

9. **Scarso monitoraggio** dopo la fase di assegnazione.

Raccomandazioni

Per migliorare il sistema attuale di confisca dei beni, l'Italia necessiterebbe di:

1. Un **testo unitario** sulla confisca.

2. Una **riforma dei processi penali** in modo da

velocizzare la confisca definitiva.

3. Un miglioramento della disponibilità dei **dati** sui beni confiscati in modo che siano **accessibili, più dettagliati e aggiornati**.

4. La creazione di un **Albo degli amministratori giudiziari** con una categoria specifica per gli amministratori di aziende confiscate.

5. Una **riforma delle norme sui beni immobili** (condizioni di vendita, gestione delle ipoteche ed altre incombenze).

6. Una **riforma dell'Agenzia Nazionale** per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata. In particolare si auspica un incremento delle risorse, delle responsabilità e delle competenze dell'Agenzia, con un coinvolgimento della stessa sin dalla fase del sequestro, un coordinamento tra l'Agenzia e gli organi giudiziari da parte di un organismo centrale ed un supporto di competenze statistiche per migliorare la trasparenza dei dati sui beni confiscati.

IL MODELLO ROMENO

CONTESTO NORMATIVO

In Romania le principali norme sui procedimenti di confisca sono contenute nel Codice Penale⁹, nel Codice di Procedura Penale¹⁰, nell'Ordinanza del Governo n.2/2001 sul contesto normativo delle contravvenzioni¹¹, nella Legge n.144/2007 sulla creazione, organizzazione e funzionamento dell'Agenzia Nazionale per l'Integrità¹², nel Codice di Procedura Tributaria¹³ e nella Legge n.115/1996 sulla dichiarazione e il controllo dei beni dei pubblici ufficiali, dei magistrati, delle persone in posizione di gestione e controllo.

Le norme nazionali sulla confisca allargata sono state introdotte dalla legge n.63/2012 sulla modifica e completamento del Codice Penale e dalla Legge n.286/2009 sul Codice Penale¹⁴. **Questa legge definisce**

la confisca allargata come una misura di sicurezza utilizzata per confiscare beni illeciti a persone che hanno commesso una certa tipologia di reati e non sono in grado di giustificare i propri beni. L'Ordinanza governativa n.2/2001 sul contesto normativo delle contravvenzioni prevede la sanzione complementare della confisca dei beni usati per commettere un reato o ottenuti tramite esso.

Un'altra legge rilevante sull'esecuzione della procedura di confisca è la Legge n.144/2007 sulla creazione, organizzazione e funzionamento dell'**Agenzia Nazionale per l'Integrità**, che è un'autorità amministrativa autonoma, indipendente dal punto di vista operativo, tra i cui doveri c'è il controllo dei beni, dei conflitti di interesse e delle incompatibilità nei pubblici uffici. In particolare, **se gli ispettori dell'Agenzia riscontrano**

⁹ Legge n.286, 17 luglio 2009, sul Codice Penale, Titolo IV, Misure di Prevenzione, Capitolo I: Norma Generale, articolo 108d, e, Capitolo II: Regime delle misure preventive, articolo 112 (confisca speciale) e articolo 1121 (confisca allargata).

¹⁰ Legge n. 135/2010 sul Codice di Procedura Penale, Titolo V: Misure di prevenzione e altre misure procedurali, Capitolo III: Misure preventive, restituzione dei beni e ripristino della situazione precedente, articolo 249 (condizioni generali per l'esecuzione di misure preventive); articolo 250 (appello contro le misure preventive); articolo 251 (organi competenti all'esecuzione di misure preventive); articolo 252 (procedura di sequestro/confisca); articolo 2522 (procedura per la capitalizzazione dei beni mobili sequestrati); articolo 2523 (procedura per capitalizzare i beni mobili sequestrati durante il processo); articolo 253 (rapporti sul sequestro/confisca e registrazione delle ipoteche); articolo 255 (ripristino dei beni); articolo 256 (ripristino della situazione precedente); Titolo V: Esecuzione della sentenza penale, Sezione E: Esecuzione delle misure preventive, Capitolo I: Esecuzione della sentenza, articolo 574 (esecuzione della confisca speciale e allargata)

¹¹ Ordinanza Governativa n.2/2001 sul contesto normativo delle contravvenzioni, Capitolo I: Norme Generali, articolo 5 comma 3a, Capitolo III: Esecuzione delle sanzioni per infrazione, articoli 24-25, Capitolo IV: Procedura d'appello, Articoli 31, 32, 34, Capitolo V: Esecuzione delle sanzioni, articolo 41.

¹² Legge n.176/2010 sull'integrità nell'esercizio dei pubblici uffici, che emenda la Legge n.144/2007 sulla creazione, l'organizzazione e l'attività dell'Agenzia Nazionale per l'Integrità, e modifiche e completamento di altri atti normativi, Parte I, Titolo II: Procedure per garantire integrità e trasparenza nell'attuazione delle funzioni pubbliche, Capitolo I Procedure dell'Agenzia Nazionale per l'Integrità, Sezione I: Norme Generali, articoli 8-12, Sezione II: Valutazione della proprietà, articoli 13-19, Titolo II: Sanzioni, articolo 31.

¹³ Codice di Procedura Tributaria, Capitolo IV: Soluzioni sulla confisca, Titolo XI: Disposizioni finali e transitorie, articolo 232 (confische).

¹⁴ Legge n.63/2012 su modifica e completamento del Codice Penale e Legge n.286/2009 sul Codice Penale, articolo 112 h (confisca allargata).

una differenza di 10.000 Euro tra i beni e il reddito, lo riferiscono al Comitato per le Indagini sui Beni legato alla Corte d'Appello¹⁵.

La legge n.115/1996, sulla dichiarazione e il controllo dei beni dei pubblici ufficiali, dei magistrati e delle persone in posizione di gestione e controllo, prevede che **il Comitato per le Indagini sui Beni abbia il ruolo di iniziare i controlli quando l'Agenzia Nazionale per l'Integrità gli sottopone un rapporto di valutazione¹⁶.** Il Comitato per le Indagini decide a maggioranza entro tre mesi e fornisce un ordine motivato con il quale può:

- sottoporre il caso alla Corte d'Appello del luogo di residenza del sospetto in base al fatto che, secondo le indagini, l'acquisizione di un bene non sembri giustificata;
- archiviare il caso se l'origine dei beni è giustificata;
- sospendere il controllo e rinviare all'Ufficio del Procuratore competente, se l'origine dei beni non giustificati costituisce un reato¹⁷.

SOGGETTI DELLA CONFISCA

L'Agenzia Nazionale per l'Amministrazione Tributaria (National Agency for fiscal Administration, NAFA)¹⁸ è un organo specializzato con il compito di implementare le politiche di amministrazione tributaria, attraverso il controllo, la raccolta, il controllo e lo sviluppo di relazioni collaborative con i contribuenti.¹⁹ Le somme confiscate e quelle ottenute dalla vendita dei beni confiscati diventano parte del budget statale (o degli enti locali).²⁰

Ufficiali giudiziari. La Legge n.188/2000 sugli ufficiali giudiziari²¹ ha introdotto l'esecuzione delle misure preventive disposte dalla corte.

L'esecuzione del sequestro è affidata esclusivamente agli ufficiali giudiziari nei casi di un ordine della corte basato su una sentenza penale. Nel caso di confisca decisa da altre autorità o di condanne non penali, sono le autorità che hanno determinato la confisca a eseguirla.

Non appena ricevuto l'incarico, l'ufficiale giudiziario deve predisporre il caso e fissare una data di scadenza a trenta giorni, entro la quale i creditori possono presentare un reclamo sui beni oggetto della confisca.

Dopo aver analizzato le richieste dei creditori, l'ufficiale giudiziario emette una risoluzione di registrazione e

predisporre l'esecuzione forzata o, eventualmente, il rifiuto a eseguirla. Il creditore è informato della risoluzione e può eventualmente appellarsi entro quindici giorni dalla risoluzione.

Entro tre giorni, l'ufficiale giudiziario richiede una dichiarazione al tribunale per l'esecuzione. Il tribunale competente è quello dell'ufficiale giudiziario richiedente, ad eccezione dei casi in cui si tratta di un bene immobile (nel qual caso è sempre competente la corte nella cui giurisdizione si trova il bene).

Dopo la richiesta dell'ufficiale giudiziario, la corte deve decidere a sessione chiusa entro sette giorni, senza notifica alle parti coinvolte. La risoluzione può essere rimandata di non più di quarantotto ore, corredata da motivazioni nei sette giorni successivi²².

La polizia. La polizia romana è parte del Ministero degli Interni e rappresenta l'istituzione specializzata nella difesa dei diritti fondamentali e delle libertà dell'individuo, nella difesa della proprietà pubblica e privata, nella prevenzione e scoperta dei reati, nel monitoraggio della conformità con le leggi²³. La polizia è responsabile anche dell'attribuzione di contravvenzioni.

La Polizia ha un ruolo esecutivo di rilievo: **colleziona informazioni per prevenire e contrastare reati e altri atti illeciti, tra cui corruzione, reati economici e finanziari, reati transnazionali e crimine organizzato.** L'Ordinanza Governativa n.2/2001 sul contesto normativo delle contravvenzioni stabilisce la confisca come sanzione complementare alla commissione di violazioni.

La polizia deve determinare una violazione, la quale attiva sia la sanzione principale (avvertimento, multa, servizi alla comunità, detenzione) e la sanzione complementare della confisca. La parte presente può presentare un reclamo entro quindici giorni dalla presentazione delle risultanze, solo contro la misura della confisca e l'ingiunzione sul reclamo può essere appellata entro quindici giorni dalla notifica²⁴.

Gli organi esecutivi. Ogni ente nomina attraverso i suoi dipartimenti legali e finanziari le persone incaricate di eseguire la procedura di confisca.

BENI SOGGETTI AL SEQUESTRO E ALLA CONFISCA

I beni soggetti a confisca variano a seconda del tipo di

¹⁵ Legge n.115/1996 sulla dichiarazione e il controllo dei beni dei pubblici ufficiali, magistrati e persone in posizione di gestione e controllo, articolo 10.

¹⁶ Ibidem, articolo 101.

¹⁷ Ibidem, articolo 104.

¹⁸ Ordinanza d'Emergenza n.74/2013 del 26 giugno 2013, sulle misure per migliorare e riorganizzare l'Agenzia Nazionale per l'Amministrazione dei Tributi e modifiche e integrazioni ad alcune leggi.

¹⁹ Code di Procedura Tributaria, Capitolo IV, Soluzioni per la confisca, Titolo XI: Disposizioni transitorie e finali, articolo 232 (confische), comma 1. Legge sul Nuovo Codice di Procedura Penale, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n.486 del 15 luglio 2010, in vigore dal 1 febbraio 2014, articolo 574 sull'esecuzione della confisca speciale e allargata.

²⁰ Ibidem, articolo 232, comma 3.

²¹ Legge n.188/2000 sugli ufficiali giudiziari, Capitolo II: Le competenze degli ufficiali giudiziari, articolo 7, lettera e.

²² National Union of Bailiffs, www.executori.ro/Intro/execSilita.aspx.

²³ Legge n.218/2002 sull'organizzazione e il funzionamento della Polizia Romana, Capitolo I, Norme Generali, articolo 1.

²⁴ Ordinanza Governativa n.2/2001 sul contesto normativo delle violazioni, Capitolo IV, Appelli, articoli 31-36.

confisca.

Nel Codice Penale è prevista una **confisca speciale** come misura di sicurezza che può essere eseguita solo in caso di commissione di reato. La misura mira all'eliminazione dello stato di pericolo e alla prevenzione dei reati.

I beni oggetto di confisca speciale sono²⁵:

- Beni ottenuti tramite reato.
- Beni utilizzati per commettere un reato, se appartengono al colpevole o se il proprietario era a conoscenza dell'uso che il colpevole ne avrebbe fatto. Se i beni non possono essere confiscati, viene confiscata una somma di denaro equivalente.
- Beni offerti per stabilire se un reato è stato commesso o come ricompensa per il criminale.
- Beni il cui possesso è vietato dalla legge.

La legge n.63/2012 ha introdotto la confisca allargata, emendando il Codice Penale e la Legge n.286/2009 sul Codice Penale con l'introduzione dell'articolo 118. **La confisca allargata è introdotta come misura di sicurezza per confiscare i beni di una persona che ha commesso determinati reati e non è in grado di giustificare i propri beni.**

La confisca allargata è una sanzione penale per i beni legati al reato commesso e gli organi competenti possono disporre questo tipo di confisca per eliminare pericoli e rischi.

Per applicare una confisca allargata devono concorrere tutte le seguenti condizioni²⁶:

- Una valutazione dei beni nei cinque anni precedenti alla commissione del reato dimostra un ammontare molto superiore al reddito legale.
- La corte deve essere convinta che i beni siano risultati di una delle seguenti attività criminali: traffico di droga, traffico di esseri umani, reati doganali, riciclaggio di denaro, reati legati alla pornografia, reati legati al terrorismo, criminalità organizzata, reati contro la proprietà, reati legati al traffico d'armi, sostanze nucleari, radioattive ed esplosive, contraffazione di valori, violazioni di segreti industriali, concorrenza sleale, violazioni su importazioni ed esportazioni, appropriazione indebita, violazioni sullo smaltimento dei rifiuti, gioco d'azzardo, traffico di migranti, corruzione e reati affini, reati contrari agli interessi comunitari, reati tributari, reati informatici, traffico di organi.

La confisca in base alla Legge n.144/2007 sull'Agenzia Nazionale per l'Integrità. In base alla Legge n.176/2010²⁷, lo scopo dell'Agenzia Nazionale per l'Integrità è di assicurare l'integrità dei pubblici uffici e di prevenire la corruzione attraverso analisi patrimoniali, incompatibilità e possibili conflitti di interesse²⁸. Le analisi vanno svolte durante l'incarico e nei tre anni successivi alla fine degli incarichi²⁹.

Se gli ispettori trovano una differenza di oltre 10.000 euro tra patrimonio e reddito, lo riferiscono al Comitato d'Indagine sui Beni presso la Corte d'Appello. Dopo la verifica, il caso può essere riferito alla Corte d'Appello che può ordinare la confisca, anche parziale, dei beni ottenuti in modo ingiusto. In questo caso si applicano le regole di procedura civile, senza che sia necessaria una condanna penale³⁰.

PERSONE SOGGETTE A PROCEDIMENTI DI SEQUESTRO E CONFISCA

Le persone soggette al procedimento di sequestro e confisca possono essere:

1. La persona condannata, quella ritenuta responsabile di una violazione e gli altri soggetti previsti dalla Legge n.144/2007.
2. Un terzo, se:
 - era a conoscenza dell'origine illecita dei beni;
 - era a conoscenza dello scopo dei beni sottoposti a confisca (es. commettere un reato);
 - era a conoscenza della produzione o la modifica di un bene.
3. In caso di confisca allargata, familiari o persone giuridiche sulle quali il condannato ha controllo e ai quali il condannato ha trasferito i beni, a seconda della valutazione della corte³¹.

LE FASI

Le fasi previste sia nella confisca speciale che in quella allargata sono:

- identificazione dei beni ottenuti come risultato di un reato e misure di salvaguardia;
- processo per l'identificazione e la confisca dei beni;
- confisca;
- gestione e assegnazione del bene confiscato.

In base all'articolo 249 del Codice di Procedura Penale³²,

²⁵ Legge n.286 del 17 luglio 2009 sul Codice Penale, Titolo IV, Misure preventive, Capitolo II: Regime delle misure preventive, articolo 112 (confisca speciale).

²⁶ Ibidem, Titolo V: Misure Preventive, Capitolo II Regime delle misure preventive, articolo 1121 (confisca allargata), commi 1-8.

²⁷ Legge n.176/2010 sull'integrità dei pubblici ufficiali, che emenda e complete la Legge n.144/2007 sulla creazione, organizzazione e funzionamento dell'Agenzia Nazionale per l'Integrità e sulla modifica e l'integrazione di altre leggi.

²⁸ Ibidem, articolo 8, comma 1.

²⁹ Ibidem, articolo 11, comma 1

³⁰ Ibidem, articolo 18.

³¹ Legge n.286 del 17 luglio 2009 sul Codice Penale, Titolo V, Misure Preventive, Capitolo II, Regime delle Misure Preventive, articolo 1121 (confisca allargata).

nel rispetto di determinate condizioni, il pubblico ministero e il giudice preliminare possono prendere misure preventive per evitare l'occultamento, la distruzione o l'alterazione di beni che potrebbero essere oggetto di confisca o che potrebbero costituire ammenda o risarcimento.

Le misure preventive di risarcimento dei danni possono essere basate sui beni che appartengono all'accusato per il probabile valore del danno. Le misure preventive volte a garantire che la sanzione della multa sia eseguita, si applicano solo sui beni dell'accusato o del convenuto. In base al Codice di Procedura Penale³³, l'autorità che avvia l'esecuzione del sequestro ha l'obbligo di identificare i beni e di stilare un rapporto che comprenda tutti i documenti e la descrizione di tutti i beni indicandone il valore.

La procedura per la vendita dei beni sequestrati durante le indagini penali³⁴. Durante il processo, senza il consenso del proprietario, se il pubblico ministero che ha disposto il sequestro ritiene necessaria la vendita del bene, il giudice fissa un termine di almeno dieci giorni per convocare le parti e l'eventuale amministratore giudiziario. Tutte le parti possono fare un reclamo scritto contro la vendita del bene ed eventuali reclami sospendono l'esecuzione. L'udienza è accelerata ed il giudizio è definitivo.

La procedura per la vendita dei beni mobili sequestrati durante il processo³⁵. Durante il processo la corte può determinare la vendita dei beni di sua iniziativa o su richiesta del pubblico ministero, di una delle parti o dell'amministratore giudiziario. A questo scopo, la corte indica un termine di almeno dieci giorni per convocare le parti e l'eventuale amministratore.

Alla data stabilita, durante un'udienza, le parti discuteranno la vendita del bene mobile sequestrato e possono fare richieste e osservazioni. Nella stessa sede va appellata anche l'ingiunzione che ordina il sequestro. In base al Codice di Procedura Penale³⁶, l'esecuzione delle misure preventive nella confisca speciale e allargata è decisa dalla corte: i beni confiscati sono affidati agli enti competenti; se i beni sono affidati alla polizia o ad altre istituzioni, il giudice invia loro una copia della sentenza; se la confisca riguarda denaro che non è in una banca, il giudice invia una copia della sentenza alle autorità tributarie; se i beni devono essere distrutti, questo viene fatto di fronte al giudice designato.

Confisca in esecuzione della Legge n.144/2007 sull'Agenzia Nazionale per l'Integrità.

Fasi:

- Verifica delle dichiarazioni sulle proprietà e sulle variazioni patrimoniali.
- Identificazione di differenze oltre i 10.000 euro tra patrimoni e redditi legittimi.
- Rinvio al Comitato d'Indagine sui Beni presso la Corte d'Appello.
- Decisione del Comitato d'Indagine sui Beni e rinvio del caso alla Corte d'Appello.
- Ordine di confisca dei beni ottenuti ingiustamente da parte del tribunale competente.

La confisca civile basata sulla Legge n.144/2007 è volta a contrastare le grandi differenze tra patrimonio e reddito. **Se gli ispettori riscontrano la disomogeneità, lo riferiscono al Comitato d'Indagine sui Beni presso la Corte d'Appello.** Dopo la verifica il caso può essere riferito alla Corte d'Appello. La corte competente valuta basandosi su norme di procedura civile³⁷.

GESTIONE E ASSEGNAZIONE DEI BENI

La **gestione dei beni** deve iniziare immediatamente in quanto alcuni beni sono deperibili. Il Codice di Procedura Penale prevede che possa essere richiesta la vendita immediata del bene anche prima di una condanna.

Anche in caso di mancato accordo con il proprietario, i beni possono essere venduti se il loro valore è diminuito del 40% rispetto al momento del sequestro: animali, pollame, oli e prodotti infiammabili il cui mantenimento sia dispendioso rispetto al valore del bene.

In base alla legge civile le somme incassate dalle vendite sono registrate con il nome dell'accusato su un conto specifico a disposizione dell'autorità giudiziaria che ha eseguito il sequestro.

Un reclamo contro l'ordine del pubblico ministero che ordina la vendita deve essere presentato entro dieci giorni e sospende l'esecuzione. Un reclamo contro un'ingiunzione del tribunale può essere presentato entro quindici giorni.

Le norme sull'esecuzione della vendita non prevedono le garanzie procedurali per la partecipazione o almeno la notifica all'avvocato della difesa. Si riferiscono solo alla convocazione delle parti e dell'eventuale amministratore giudiziario.

³² Legge n.286 del 17 luglio 2009 sul Codice Penale, Titolo V, Misure preventive e alter misure procedurali, Capitolo III: Misure Preventive, restituzione dei beni e ripristino della situazione precedente, articolo 249 (condizioni generali per le misure preventive).

³³ Ibidem, articolo 252 (procedimento di sequestro/confisca) e articolo 253 (relazione sul sequestro/confisca e registrazione delle ipoteche).

³⁴ Ibidem, articolo 2522 (procedura per la vendita dei beni mobile durante il procedimento penale).

³⁵ Ibidem, articolo 2523 (procedura per la vendita dei beni mobile durante il procedimento penale).

³⁶ Legge n.135/2010 sul Codice di Procedura Penale, Titolo V: Esecuzione delle sentenze penali, Sezione 3: Esecuzione delle misure preventive, Capitolo II: Esecuzione della sentenza, articolo 574 (esecuzione della confisca speciale e allargata).

³⁷ Legge n.17672010 sull'integrità dei pubblici ufficiali, che modifica e integra la Legge n.144/2007 sulla creazione, organizzazione e funzionamento dell'Agenzia Nazionale per l'Integrità e modifiche e integrazioni di altre leggi, articolo 18.

PUNTI DI FORZA E DEBOLEZZA DEL MODELLO ROMENO E RACCOMANDAZIONI

Punti di forza

1. La lista dei beni confiscabili è esaustiva.
2. La legge prevede garanzie sufficienti per la protezione dei diritti umani.
3. Lista esaustiva e concisa delle violazioni che innescano il procedimento di confisca.
4. Confisca eseguibile anche senza una sentenza penale di condanna.
5. Sufficienti rimedi e sanzioni.
6. Solido background normativo sull'esecuzione della confisca.
7. Il diritto di proprietà è rispettato sia in teoria che nella prassi. La legge stabilisce anche la confisca parziale nella misura della sproporzione tra reddito e proprietà.
8. La legge prevede misure per la protezione dei dati personali: esistono procedure specifiche per l'accesso da parte delle istituzioni ai dati personali.
9. La legge consente alle istituzioni competenti l'accesso alle informazioni bancarie.
10. La legge consente alle istituzioni competenti l'accesso alle informazioni detenute dai fornitori di servizi a determinate condizioni.
11. La legge consente alle istituzioni competenti di congelare i beni su ordine di un giudice.
12. La legge consente alla persona i cui beni sono sequestrati di appellarsi contro il sequestro/confisca.

Punti di debolezza

1. La mancanza di termini chiari per l'identificazione e la gestione dei beni.
2. La mancanza di una lista di istituzioni competenti e specializzate sui beni confiscati.
3. Lacune normative che permettono al soggetto criminale di disporre dei suoi beni.

Raccomandazioni

1. Stabilire termini precisi per la gestione dei beni.
2. Una lista delle istituzioni con le loro competenze specifiche nel campo delle confische.



DALLA LEGGE ALLA PRATICA: SUCCESSI E FALLIMENTI NELLA
CONFISCA DEI BENI

BULGARIA

Il monitoraggio di diversi casi di alta visibilità gestiti dalla Commissione per la Confisca dei Beni Illeciti (CIAF) ha permesso di mettere in luce le complessità legate all'esecuzione delle confische. Tra tutti i casi osservati, quello dei fratelli Galev mostra chiaramente forze e debolezze del sistema³⁸.

ASPETTI POSITIVI DELLA CONFISCA DEI BENI NELLA PRASSI

- *Velocità delle indagini; rapida identificazione e sequestro temporaneo dei beni; indagini complete ed efficaci delle relazioni con i terzi*

I procedimenti di confisca analizzati sono iniziati quando era in vigore la vecchia Legge per la Confisca dei Beni Criminali (FCAA), in vigore fino a ottobre 2012, quando è entrata in vigore la nuova normativa³⁹. Le indagini della CIAF dovevano durare fino a dieci mesi con una possibile estensione di ulteriori tre mesi. Nei casi analizzati, in particolare quello dei fratelli Galev, gli ispettori riuscirono a identificare i beni e ne richiesero il sequestro molto prima del termine. Si può assumere che la velocità delle indagini dipendesse dalla grande attenzione pubblica nei confronti di alcuni casi.

Di norma, durante le indagini, gli ispettori della CIAF possono fare affidamento solo sulle autorità governative per le informazioni sugli status familiari, sui beni e la situazione finanziaria dei sospetti e non sono nella posizione di accelerare il flusso di informazioni. Un'analisi di tutti i casi della CIAF mostra tuttavia come le indagini su casi sensibili abbiano ricevuto risposte rapide, spiegabili con la pressione subita dalla Commissione e il suo presidente.

Un esempio eclatante è il caso dei fratelli Galev. I procedimenti contro Plamen Galev e Angel Hristov sono cominciati il 27 gennaio 2009, e hanno coinvolto gli ispettori della città di Blagoevgrad. Il 25 giugno 2009 la Commissione aveva già ricevuto la relazione e aveva emesso ordini di sequestro: l'identificazione è durata quindi meno di cinque mesi rispetto ai tredici indicati dalla legge.

Un altro scandalo molto noto è quello che ha coinvolto l'intermediario Krassimir Georgiev, meglio noto come Krassyo "il piccolo uomo bruno"⁴⁰. Nel luglio 2010 Georgiev è stato accusato di una consistente evasione fiscale e le indagini degli ispettori della CIAF hanno portato a un ordine di confisca dei beni contro di lui per oltre un milione di LEV (più di 510 mila euro). Anche in

³⁸ L'analisi completa del caso nel Box 1.

³⁹ La Legge per la Confisca dei Beni Illeciti (FCAA) è stata adottata nel 2005 (Gazzetta Ufficiale n.19/2005), aveva ad oggetto la confisca di beni acquisiti tramite reato e istituiva una Commissione. La legge venne è stata nel 2012, quando la nuova normativa è entrata in vigore introducendo anche la confisca non basata su una sentenza penale oltre a una nuova Commissione.

⁴⁰ Vedi Box 2.

Box 1. Il caso dei fratelli Galev

Chi sono Plamen Galev e Angel Hristov? Conosciuti come i “fratelli Galev” in realtà non sono fratelli; si sono conosciuti durante il servizio militare durante il quale sono diventati inseparabili fino alla loro sparizione nel 2012. Sono stati assunti dal Ministero degli Interni nello stesso periodo e negli anni '90 hanno lavorato per le principali Unità della Polizia, come la Squadra Speciale Antiterrorismo e il Servizio Nazionale contro il Crimine Organizzato. Hanno lasciato la polizia nel 1998 e sono passati al settore privato.

In pochi anni hanno preso il controllo della città di Dupnitsa (44.000 abitanti), a 70 km da Sofia, stabilendo la loro influenza sui settori edile, della raccolta dei rifiuti, degli autotrasporti e del gioco d'azzardo. Le loro attività principali erano però frode, racket e ricatti. Nel 2009, quando erano già sotto inchiesta per reati per cui sono stati condannati in seguito, hanno deciso di candidarsi per il Parlamento: il loro scopo era di sfruttare un cavillo normativo che impediva la prosecuzione dei candidati durante la campagna elettorale. Non sono stati eletti ma non hanno interrotto i loro legami con la politica: per esempio nel 2008 hanno guadagnato notorietà per il loro legame con l'allora Ministro degli Interni Rumen Petkov che è stato costretto a dimettersi quando la cosa venne alla luce.

A inizio 2009 Galev e Hristov sono stati accusati di essere a capo di un'organizzazione criminale legata a frodi, racket, estorsioni e altri crimini. Il 4 novembre 2010 la Corte distrettuale di Kyustendil li ha assolti in quanto le prove erano circostanziali. Il 6 luglio 2011, la Corte d'Appello di Sofia ha ribaltato il verdetto: Plamen Galev è stato condannato a sette anni in carcere, a una multa di 10.000 LEV e alla confisca di un terzo dei suoi beni; Hristov è stato condannato a cinque anni, una multa di 7.000 LEV (3500 euro) e alla confisca di un quarto dei suoi beni. Infine il 3 marzo 2012 la Corte di Cassazione ha ridotto le condanne detentive a cinque e quattro anni rispettivamente. I fratelli Galev sono tuttavia riusciti a fuggire e sono tutt'ora latitanti.

questo caso le indagini di identificazione dei beni sono durate meno di cinque mesi.

La CIAF ha agito celermente in un ulteriore caso di alta rilevanza, quello del boss mafioso Dimitar Zhelyazkov, conosciuto anche come “Gli occhi”. Le indagini per identificare i suoi beni sono iniziate ad aprile 2007 dopo che Zhelyazkov è stato accusato di essere a capo di un’organizzazione criminale. A ottobre la CIAF ha avviato un procedimento di confisca. A febbraio 2008, la Corte Distrettuale di Burgas ha emesso un ordine di sequestro in quanto la CIAF ha ritenuto che i beni fossero stati acquisiti tramite attività illecite⁴¹.

Gli sforzi della CIAF per accelerare l’identificazione dei beni delle persone accusate di reati sono evidenti anche nel caso di Gunay Sefer, un membro del Parlamento della 41esima Assemblea Nazionale⁴². L’indagine della CIAF è iniziata in questo caso a fine 2009 dopo che Sefer è stato accusato di una vasta frode documentale. Meno di dieci mesi dopo, nel settembre 2010, la CIAF ha emesso un ordine di sequestro per oltre 2 milioni di LEV (1 milione di euro); gli ordini di sequestro sono stati emessi dalla Corte Distrettuale della città di Silistra.

È degno di nota il fatto che in diversi casi, come quello dei fratelli Galev, informazioni rilevanti sono state ottenute tramite fonti internazionali, tra cui centri finanziari offshore. Allo stesso tempo le informazioni ricevute da queste fonti non sono state molto circostanziate ed è stato necessario intervistare testimoni nei paesi interessati, con ovvi ritardi. Questo è emerso anche durante i procedimenti giudiziari⁴³.

▪ **Creazione di squadre congiunte con membri della CIAF e della Procura Nazionale**

Un’interazione di questo tipo migliorerebbe l’efficacia di entrambe le istituzioni in ogni fase del procedimento.

Un esempio di questa proficua collaborazione si è visto nel caso della Corpbank⁴⁴, che include procedimenti contro Tsvetan Vassilev, Tsvetan Gunev, Orlin Rusev, Alexander Pantaleev, Georgi Zyapkov, Margarita Petrova, Maria Dimova e Borislava Treneva, accusati di appropriazione indebita, furto e reati aziendali. Anche in questo caso la Procura ha richiesto l’applicazione di misure temporanee preventive contro i beni e il 22 agosto 2014 il tribunale di Sofia ha applicato tali misure come risultato dell’azione congiunta di CIAF e Procura.

Box 2. Il caso di Krassyo “il piccolo uomo bruno”

L’imprenditore Krassimir Georgiev, noto come il lobbista del sistema giudiziario bulgaro, è diventato famoso cinque anni fa quando il suo nome è stato associato alla compravendita di voti dei membri del Consiglio Superiore della Magistratura. Sono stati avviati due procedimenti giudiziari, uno per falsa testimonianza e l’altro per un’ingente evasione fiscale, ma nel dicembre 2012 la Corte di Cassazione ha assolto Georgiev per falsa testimonianza. Nel febbraio 2011 il pubblico ministero della città di Sofia ha aperto un procedimento per frode fiscale. A aprile 2012 Georgiev è stato assolto ma la Corte d’Appello ha rinviato il caso al Procuratore affinché verificasse alcune lacune. Nel maggio 2013 il caso è stato rinviato alla Corte Distrettuale di Pleven.

⁴¹ Vedi Box 3.

⁴² I due ex parlamentari Gunay Sefer e Mithat Tabakov sono stati accusati di frode documentale in appalti per la costruzione di una strada di 7 km nella città di Dulovo. Nel luglio 2013 il tribunale li ha condannati rispettivamente a 10 e 11 anni di reclusione. Il caso è ancora in discussione presso la Corte d’Appello. Nel frattempo nel 2014 Mithat Tabakov è stato condannato a 5 anni di reclusione per altre accuse e al momento è in carcere.

⁴³ Nell’ultima udienza sono state ammesse sette ulteriori testimonianze da Cipro, Grecia e Seychelles su richiesta della CIAF.

⁴⁴ Nell’estate del 2014, Tsvetan Vassilev, l’azionista di maggioranza della Corpbank, è stato accusato di appropriazione indebita di 206 milioni di LEV della sua banca. Precedentemente altri importanti dirigenti della banca erano stati accusati di condotta negligente. Anche Tsvetan Gunev, uno dei vicegovernatori della Banca Nazionale Bulgara è stato accusato di mancata supervisione.

Box 3. Il caso di Dimitar Zhelyazkov, conosciuto anche come Gli Occhi

Dieci anni fa Dimitar Zhelyazkov era ritenuto uno dei boss delle organizzazioni criminali attive nello spaccio di droga sulle costa del Mar Nero. Nel 2001 sua moglie è stata uccisa da una bomba di cui egli è stato ritenuto il vero bersaglio. Zhelyazkov è stato arrestato decine di volte per minacce, aggressioni, rapimenti e, tra il 2006 e il 2010, sono stati avviati cinque procedimenti giudiziari a suo carico. In tre di questi – che includevano l'accusa di essere a capo di un gruppo organizzato attivo nello spaccio di droga e nel riciclaggio di denaro sporco - si è dichiarato colpevole e ha patteggiato la condanna detentiva a quattro anni e dieci mesi: ha finito di scontare la condanna nel marzo 2012.

Il procedimento di confisca è per oltre 2.4 milioni di LEV (1,2 milioni di euro). Gli ispettori della CIAF hanno riscontrato che le spese di Zhelyazkov hanno superato il suo reddito legittimo di quarantotto volte. I suoi beni comprendevano un appartamento di 72 m² a Nessebar, un lotto di 590 m² a Sungurlare, altri lotti di quasi 5.000 m² a Khendek Tarla; due spazi commerciali e un garage a Nessebar. L'applicazione delle misure preventive includeva anche i diritti di costruzione su un terreno pubblico sul Mar Nero, oltre 11.000 m² di terreno agricolo a Onikillika, oltre 2500 m² di terreno a Akhelov, quattro automobili, nonché le quote azionarie di tre società, la Progress 2003, la Agro Stil e la Invest Petroleum.

Nove ispettori della CIAF hanno preso parte all'indagine che ha rintracciato e identificato i beni dei sospetti in sole due settimane.

ASPETTI NEGATIVI DELLA CONFISCA DEI BENI NELLA PRASSI

▪ *Debolezze dell'approccio della Commissione nelle prime fasi di ricerca e identificazione dei beni confiscabili*

Spesso il valore dei beni stimato dagli ispettori della CIAF viene rivisto e ricalcolato durante la fase giudiziaria da parte dei periti nominati dal tribunale, con conseguenti ritardi nel procedimento.

Per esempio, il caso giudiziario sui beni del boss mafioso Dimitar Zhelyazkov (Box 3), è fermo nel limbo giudiziario da un anno e non è ancora stato valutato nel merito a causa delle ricusazioni dei testimoni nominati dal tribunale. Si sarebbe dovuto stilare un rapporto sui beni di Zhelyazko, ma tra marzo 2008 e aprile 2009 undici periti si sono ritirati dal caso e non hanno offerto la propria consulenza.

Nel caso dei fratelli Galev (Box 1), la CIAF ha richiesto alla corte di valutare il rapporto del perito su diversi beni immobili in quanto appariva poco equo.

▪ *Debolezze nella gestione e nella conservazione dei beni sequestrati e confiscati*

Non sono chiare quali siano le modalità di conservazione dei beni: per quanto riguarda il caso dei fratelli Galev (Box 1) è stato riscontrato un inspiegabile disinteresse da parte dello Stato nei beni sequestrati.

La nuova legge del 2012 prevede regole più dettagliate sulla gestione dei beni: la Commissione deve mantenere un registro con tutti i fatti inerenti i beni sequestrati. Tuttavia, ad oggi, non ci sono informazioni relative all'attuazione del registro.

Altre lacune nel processo di gestione sono legate alla mancanza di fondi. Spesso il bene è lasciato al proprietario e solo occasionalmente subentra un amministratore, in quanto si reputa che, almeno nelle prime fasi, il proprietario non abbia interesse a distruggere o depauperare il bene. Tuttavia gli uffici regionali della CIAF non hanno i fondi per supervisionare i beni.

Nel periodo di tempo che intercorre tra la richiesta di sequestro e la presa in possesso del bene da parte dello Stato, che è di almeno sei mesi, le misure di conservazione non sono applicate.

Mancano poi procedure specifiche per i beni che, pur

non considerati deperibili, perdono enormemente di valore se non vengono utilizzati, come automobili, barche e velivoli.

▪ *Manca di coordinamento tra rappresentanti della CIAF e pubblico ministero nella fase giudiziaria*

Come detto in precedenza, la collaborazione tra le due istituzioni nel caso della Corpbank ha portato alla formulazione di misure preventive già nelle fasi preparatorie al processo. **È evidente come questa collaborazione non dovrebbe limitarsi all'identificazione de beni confiscabili e allo scambio delle informazioni ma dovrebbe proseguire per tutto lo svolgimento del procedimento giudiziario.**

La mancanza di interazione è emersa ad esempio nel caso dei fratelli Galev (Box 1). Dopo la condanna è stata anche disposta la confisca di alcuni beni ma problemi di comunicazione impedirono agli ispettori della CIAF di determinare le proprietà specifiche da confiscare.

▪ *Gestione inefficiente dei beni sequestrati e confiscati dallo Stato*

La nuova legge non ha previsto regole e linee guida sulla gestione dei beni, né indicazioni su comportamenti da tenere, ad esempio, in caso di minacce da parte dei proprietari dei beni.

Nel caso Zhelyazkov (Box 3) una casa di campagna confiscata è stata assegnata in uso al Comune di Sungurlare nel 2011; il Comune ha fatto un piano di ammodernamento per poi destinarne l'uso per un orfanotrofio. Tuttavia nel 2013 la casa è ritornata allo Stato in quanto la proprietà non è stata ancora trasferita al Comune. Per quanto riguarda gli altri beni confiscati a Zhelyazkov, lo Stato ha provato a metterli all'asta per cinque volte ma nessun acquirente ha formulato delle offerte. In un altro caso lo Stato ha rinunciato a vendere un hotel a Plodviv confiscato al rapper Ivan Glavchev (conosciuto come Vanko 1) e lo ha assegnato in uso al Comune: il processo è durato ben tre anni.

Nella legge del 2012 il legislatore ha provato ad affrontare queste problematiche, istituendo il Tavolo Interdipartimentale per la Gestione dei Beni Confiscati. Il tavolo si compone di cinque vice-ministri e ha il potere di gestione dei beni confiscati; una prima valutazione mostra però come le intenzioni siano rimaste sulla carta e gli incontri bimestrali previsti non sono mai stati fatti. Solo nel maggio 2015 il Consiglio dei Ministri, su proposta del Tavolo Interdipartimentale, ha adottato una decisione per sequestrare beni in centodieci casi in seguito a sentenze di condanna; questi beni sono stati assegnati in uso a Comuni o organizzazioni, o sono stati venduti dall'Agenzia Nazionale delle Entrate.

Quando una confisca diventa definitiva da un punto di

vista giudiziario, la supervisione sul bene passa al Tavolo Interdipartimentale⁴⁵. Questo approccio non ha ottenuto un grande successo a causa dei continui avvicendamenti dettati dalla crisi politica, che comportano una mancata continuità nei procedimenti di gestione.

E' necessario un nuovo modello di gestione che possa risolvere alcune problematiche e preveda la possibilità di assegnare i beni a organizzazioni non governative, a scopi sociali o nell'interesse pubblico. La gestione potrebbe essere affidata all'Agenzia delle Entrate; un'altra opzione potrebbe essere quella di ampliare i poteri della CIAF all'intero procedimento di gestione dei beni, dall'identificazione all'assegnazione post confisca definitiva. In questo caso la CIAF andrebbe ampliata anche da un punto di vista strutturale.

L'analisi delle performance delle autorità coinvolte nella gestione dei beni confiscati mostra problemi a livello di comprensione del fenomeno legati alla conservazione e all'ottica dello sfruttamento del bene.

Il valore della nuova legge non è compreso né sviluppato appieno: la mancanza di trasparenza e la scarsa pubblicizzazione dei risultati delle confische inoltre svalutano l'importanza del lavoro svolto dagli attori del procedimento.

RACCOMANDAZIONI

- Promuovere la collaborazione tra la CIAF e il Ministero della Giustizia per rendere più efficiente l'individuazione dei beni confiscabili nelle prime fasi. Il Ministero dovrebbe fungere da intermediario per la circolazione di informazioni attraverso i canali ufficiali, anche in relazione alle richieste di mutua assistenza internazionale. Ciò sarebbe funzionale anche per l'ammissibilità in udienza di informazioni da fonti straniere.

- Introdurre misure per eliminare i problemi strutturali della CIAF, tra cui metodologie precise per la valutazione del bene.

- Prevedere modalità specifiche per la gestione di beni deperibili o di facile deprezzamento.

- Migliorare le statistiche sui beni confiscati tramite la confisca civile. I dati raccolti nel registro della CIAF dovrebbero essere una base sufficiente per le prime fasi del procedimento ma è opportuno coinvolgere l'Istituto Nazionale di Statistica, che ha il potere di raccogliere tutti i dati giudiziari relativi alle esecuzioni e quelli di sicurezza interna, nonché la possibilità di aggregare i dati e fornire statistiche complete su tutti i beni confiscati tramite

procedimento penale e civile.

- Prevedere un registro pubblico da parte del Ministero della Giustizia o l'Agenzia del Fisco con informazioni sui beni confiscati e sulla loro gestione.

- Migliorare la cooperazione e l'interazione tra la CIAF e le procure, in particolare quando un caso penale può comportare la confisca di beni; la collaborazione dovrebbe essere continuativa, anche durante la fase giudiziaria e non solo nelle fasi preliminari.

- Riconsiderare i metodi di gestione dei beni sequestrati e confiscati, ponendo l'enfasi sul riutilizzo nell'interesse pubblico o a fini sociali piuttosto che sulla vendita per incrementare le entrate.

⁴⁵ Il Tavolo è composto da cinque vice-ministri nominati dal Ministro della Giustizia, delle Finanze, dell'Economia, del Lavoro e delle Politiche Sociali, e dello Sviluppo Regionale. Non è un tavolo permanente ma si riunisce ogni due mesi. La CIAF deve inviare al Tavolo in modo tempestivo tutti gli ordini di confisca, i decreti esecutivi e tutti gli altri ordini per l'attuazione delle confische. Il Tavolo decide discrezionalmente sull'assegnazione in incontri pubblici a cui partecipano rappresentanti di organizzazioni no profit, associazioni industriali, sindacati e l'Associazione Nazionale dei Comuni. Il Tavolo può proporre al Consiglio una di due opzioni: l'assegnazione a Comuni o organizzazioni, o la vendita dei beni.

ITALIA

L'implementazione dei provvedimenti legislativi trattati nel capitolo precedente riflette in un certo senso la complessità del contesto legislativo sui procedimenti di confisca, dando vita a procedure de facto lontane dagli alti standard di efficienza e trasparenza desiderati. Nonostante i tentativi di semplificazione messi in atto attraverso la creazione dell'Agenzia Nazionale per i Beni Sequestrati e Confiscati (ANBSC), il sistema risulta ancora carente dal punto di vista dell'integrità e dell'efficienza.

Tuttavia, non sarebbe giusto né corretto non fare menzione dei molti passi in avanti compiuti negli ultimi anni in Italia sul tema della confisca di beni appartenenti alla criminalità organizzata. Prima di addentrarsi nell'analisi di tali miglioramenti, e delle loro controparti negative, sarebbe doveroso prendere in considerazione un aspetto molto significativo della confisca in Italia: **il ruolo chiave giocato dalla società civile**. Movimenti territoriali, associazioni nazionali, politici locali, professionisti coinvolti nel procedimento di confisca, giornalisti, ma anche comuni cittadini lavorano sempre di più per sensibilizzare la popolazione e la politica sul tema della confisca e, più in generale, della lotta alla criminalità organizzata, contribuendo spesso a fare pressione sull'aggiornamento delle relative politiche istituzionali. Se lo si dovesse descrivere con un'immagine, si potrebbe delineare un movimento popolare in costante crescita che si accosta – e a volte si scontra – ad una classe politica spesso priva di volontà di cambiamento sul tema della confisca. Inoltre, come appare chiaro dagli esempi riportati di seguito, i casi più incoraggianti di riutilizzo dei beni confiscati non devono

il proprio successo al sistema legislativo ma, piuttosto, all'impegno di singoli attori coinvolti nei procedimenti.

ASPETTI POSITIVI DELLA CONFISCA DEI BENI NELLA PRASSI

- *Riutilizzo dei beni confiscati per fini sociali*

Secondo la legislazione italiana sulla confisca, in seguito all'assegnazione, il bene deve essere riutilizzato per **fini sociali**. Infatti, oggi molti beni hanno iniziato una nuova vita all'insegna del "beneficio per la società": case di riposo, case di accoglienza per donne vittime di violenza domestica, ricoveri per senzatetto, biblioteche, strutture sportive, etc. Tra i casi analizzati, due in particolare rappresentano esempi di successo nel riutilizzo sociale dei beni confiscati alla criminalità organizzata.

Villa Berceto, in provincia di Parma, era in passato il lussuoso rifugio di un membro di un potente clan della Camorra: dopo l'assegnazione all'amministrazione locale, l'edificio è stato adibito a biblioteca comunale, centro sportivo pubblico e *bed and breakfast* per gli ospiti del festival della letteratura organizzato a Berceto ogni estate; inoltre, la villa ospita spesso le cosiddette "scuole della legalità" per studenti e cittadini e attività laboratoriali sui temi della politica trasparente e della lotta contro la corruzione⁴⁶.

A Casal di Principe, roccaforte del potente clan camorrista dei "Casalesi", un'associazione non-profit

⁴⁶ Per una visione generale del caso, vedi l'Allegato 3.

Box 4. Il caso di Villa Berceto, Berceto, Parma

La confisca di Villa Berceto è avvenuta alla fine del 2009 all'interno di un'operazione di polizia molto più ampia e finalizzata a smascherare una rete criminale affiliata alla Camorra. La villa apparteneva all'addetto al riciclaggio dei proventi del clan e, dopo soltanto un anno dalla confisca preventiva, mentre il procedimento giudiziario era ancora in corso, la villa è stata affidata al Comune di Berceto con un contratto di comodato d'uso per la durata di sei anni. Grazie alla collaborazione della cooperativa sociale "Fantasia" e di molti volontari del territorio, le autorità comunali sono riuscite a ristrutturare lo stabile (che aveva subito ingenti danni dovuti all'inutilizzo) e implementare un efficiente programma di riutilizzo del bene. Grazie anche al supporto finanziario della Regione Emilia-Romagna, la villa può ospitare oggi una biblioteca pubblica, una sala fitness aperta ai cittadini, un *bed and breakfast*, ed è spesso luogo di numerosi incontri sui temi della legalità e del buon governo.

di supporto ai bambini affetti da autismo oggi trova dimora nella lussuosa villa confiscata di un boss. Il caso riporta dei tratti piuttosto peculiari poiché solo metà della villa è stata posta sotto confisca, lasciando quindi che il resto della famiglia del boss abiti tuttora di fianco all'associazione⁴⁷.

- **La confisca di beni illegali come tema di rilevanza sociale**

Un secondo aspetto positivo della pratica di confisca in Italia è in parte legato al riuso sociale dei beni. I media italiani, infatti, conferiscono generalmente buona rilevanza mediatica ai casi di riutilizzo di beni confiscati che terminano con buoni risultati. Rendere pubbliche queste storie permette di innescare un meccanismo virtuoso di sensibilizzazione al tema della confisca nel nostro paese: in questo modo, infatti, molti cittadini possono venire a conoscenza dell'utilità sociale della confisca dei beni illegali, problematizzano la questione e vengono coinvolti nel dibattito pubblico e politico sulla confisca.

ASPETTI NEGATIVI DELLA CONFISCA DEI BENI NELLA PRASSI

- **Procedimenti giudiziari troppo lunghi**

Un problema importante del sistema giudiziario italiano consiste nell'eccessiva lunghezza dei procedimenti. La criticità non si limita solo all'ambito delle confische alla

criminalità organizzata ma rappresenta piuttosto un tratto generale del sistema giudiziario in Italia. Va da sé, però, che la durata eccessiva dei procedimenti ha un effetto particolarmente grave sulle confische, poiché comporta lunghi periodi di inutilizzo (o inattività nel caso delle imprese confiscate) altamente dannosi per i beni posti sotto procedimento di confisca.

- **L'inefficienza dell'Agenzia Nazionale per i Beni Sequestrati e Confiscati (ANBSC)**

Potenzialmente, l'idea di un'istituzione che unificasse e centralizzasse l'intero procedimento di confisca dei beni su base nazionale potrebbe offrire risultati di grande efficienza. Tuttavia, la mancanza di risorse appropriate (sia di natura monetaria sia umana) e la debole architettura istituzionale dell'ANBSC hanno fatto di quest'agenzia un organismo statale non molto funzionale.

Il caso di Villa Berceto prova tale inefficienza: lontani dall'essere correlati al lavoro dell'Agenzia, i risultati positivi della gestione del bene sono stati possibili solo grazie all'impegno ferreo degli attori coinvolti nel procedimento, in particolare il sindaco di Berceto, l'amministratore giudiziario e il giudice responsabile per la procedura. Senza l'intervento virtuoso di queste persone e vista l'assenza dell'Agenzia Nazionale, il caso sarebbe, con buona probabilità, ancora pendente. Anche al momento della richiesta da parte del Sindaco Lucchi di ottenere in via definitiva l'assegnazione,

⁴⁷ Per maggiori informazioni, vedi l'Allegato 4.

l'ANBSC non ha fatto pervenire alcuna risposta. L'inefficienza dell'Agenzia Nazionale diventa ancora più visibile quando ci si confronta con la questione delle aziende confiscate alla criminalità organizzata. L'Agenzia Nazionale sembra esser priva delle competenze e delle risorse necessarie per gestire correttamente le aziende con un passato di affiliazione criminale. Infatti, molteplici sono le difficoltà che tali imprese si trovano a dover fronteggiare nel momento successivo alla confisca: la perdita di competitività, la necessità di mettersi in regola con la legislazione italiana (aggirata fino a quel momento a causa della derivazione criminale) e le conseguenze negative che da questa discendono. Senza le risorse e le competenze necessarie, la gran parte delle aziende confiscate rischia la chiusura.

Un triste esempio di cattiva gestione da parte dell'ANBSC è rappresentato dal caso della La.Ra. Srl di Catania⁴⁸. Nonostante tale azienda abbia continuato la sua attività nel decennio successivo alla confisca, scelte errate da parte dell'Agenzia la stanno conducendo verso la chiusura certa.

▪ **L'assenza di una formazione specifica per gli Amministratori Giudiziari**

Il profilo professionale dell'amministratore giudiziario nominato per gestire il bene durante le fasi giudiziarie della confisca corrisponde, per legge, a quello del contabile. In molti casi, tuttavia, la figura del contabile si è dimostrata inefficace per gestire casi complessi e articolati, come per le aziende confiscate e quegli immobili che rischiano perdite di valore ingenti a causa dell'inutilizzo.

Negli ultimi anni, alcune università italiane hanno istituito corsi di studio e formazione per formare i futuri amministratori giudiziari. Tra queste, vale la pena ricordare il corso organizzato per i manager industriali dall'ANBSC a Milano tra il 2011 e il 2012, e il Master in Gestione e Riutilizzo di Beni e Aziende Confiscate alle Mafie dell'Università di Bologna. Tuttavia, poiché il Registro Nazionale degli Amministratori Giudiziari non è ancora stato pubblicato, i nuovi amministratori giudiziari hanno problemi nell'essere nominati dalle Corti.

▪ **Il rischio che i beni confiscati tornino in mani criminali**

In alcuni casi, la scarsità di controlli durante la fase di assegnazione del bene può lasciare spazio a pratiche illegali. I rischi principali sono di duplice natura:

Box 5. Il caso dell'associazione "La Forza del Silenzio", Casal di Principe, Caserta

Dopo la firma nel 2009 di un contratto di comodato d'uso tra le autorità di Casal di Principe (CE) e il poliziotto Vincenzo Abate, la onlus "La Forza del Silenzio" ha potuto installarsi nella cosiddetta "Villa Scarface" per un periodo di venti anni. La villa deve il nome pittoresco al precedente proprietario, il potente boss della camorra Francesco Schiavone (chiamato "Sandokan"), arrestato nel 1998; egli aveva reso la villa un vero e proprio simbolo della cultura "pop" camorrista, che molto deve all'immaginario violento e crudele del film americano *Scarface*. La onlus "La Forza del Silenzio", che lavora con i bambini affetti da autismo, è riuscita in poco tempo a trasformare il lussuoso stabile in un luogo di cura, formazione e ricerca. In realtà, solo metà della villa è stata soggetta a confisca e oggi ospita l'associazione di Vincenzo Abate; l'altra metà è, infatti, ancora occupata dai membri rimanenti della famiglia Schiavone. A dividere le due realtà, un muro che taglia in due la palazzina. Nonostante la complessa situazione, "La Forza del Silenzio" fornisce un prezioso aiuto e supporto a bambini e ragazzi affetti da autismo e alle loro famiglie, diventando anche luogo di ricerca medico-psicologica sull'autismo di fama internazionale.

⁴⁸ Per maggiori informazioni, vedi l'Allegato 4..

Box 6. Il caso dell'impresa La.Ra.Srl, Motta Sant'Anastasia, Catania

In seguito alla confisca definitiva per mafia, nel 2001 l'impresa La.Ra. Srl di Motta Sant'Anastasia (CT) è diventata azienda di Stato controllata dall'Agenzia Nazionale per i Beni Sequestrati e Confiscati. La La.Ra. Srl lavora nel campo della manutenzione e progettazione di impianti, alta tecnologia e macchinari specializzati e per decenni ha ricevuto ingenti commesse dalla base militare americana di Sigonella. È stato, infatti, solo grazie ai lavori richiesti da Sigonella che la La.Ra. Srl ha potuto continuare a rimanere in attività anche dopo la confisca, fino a quando, però, pochi anni fa, la base militare ha deciso di affidarsi ad altre aziende. Per ovviare alla mancanza di nuove commesse, tre anni fa i lavoratori della La.Ra. Srl, insieme all'odierno amministratore finanziario, hanno proposto un progetto solido e dettagliato che prevedeva la costruzione di un centro medico-ricreativo d'avanguardia; se approvato, il progetto avrebbe dato un'importante spinta propulsiva alla vitalità dell'azienda. Nonostante la fattibilità del progetto e il buon esempio di autogestione dell'impresa dimostrata dai dipendenti, l'implementazione è stata bloccata dall'amministrazione locale di Motta Sant'Anastasia, e in particolare dal suo sindaco. L'Agenzia Nazionale non è stata capace, in questa situazione, di mediare tra le parti, lasciando la La.Ra. Srl sul cammino della chiusura, ormai prossima.

- talvolta, il criminale al quale il bene era stato sequestrato può tornare a esserne padrone attraverso un suo prestanome;

- altre volte, i beni rischiano di esser affidati a persone affiliate a clan criminali diversi da quello che lo possedeva in precedenza.

▪ **La difficoltà nell'acquisire informazioni sui beni confiscati**

Raccogliere informazioni e materiale sui beni confiscati alla criminalità organizzata in Italia è spesso un arduo compito. Il sistema frammentato basato su istituzioni e figure diverse, insieme alla grave mancanza di materiale fruibile online, rende la ricerca sul tema dei beni confiscati un vero percorso ad ostacoli. Ciò fa luce sulle grandi carenze del sistema italiano in termini di trasparenza e accesso all'informazione, elementi che dovrebbero invece esser garantiti dalla Legge italiana come diritti primari.

RACCOMANDAZIONI

▪ **L'Agenzia Nazionale per i Beni Sequestrati e Confiscati** necessita di una riforma nel più breve tempo possibile. La riforma dovrebbe, da una parte, incrementare i fondi pubblici allocati per l'Agenzia e,

dall'altra, integrare il personale con profili lavorativi specializzati nell'ambito della confisca dei beni alla criminalità organizzata.

▪ **Dati e informazioni** sulle confische dovrebbero esser **disponibili online** per i cittadini, come è stato dimostrato dalla piattaforma online "Confiscatibene" creata da un gruppo di giornalisti sulla base di un'idea sviluppata durante il meeting Spaghetti Open Data del 2014 (www.confiscatibene.it).

▪ **Specifici curricula universitari** dovrebbero esser creati per la formazione degli **amministratori giudiziari**. Il profilo dell'amministratore non dovrebbe limitarsi a conoscenze di contabilità, ma piuttosto spaziare dalla formazione imprenditoriale, a quella contabile, a quella legale.

▪ **Il procedimento di assegnazione** dei beni confiscati dovrebbe esser **sottoposto a maggiori controlli**. Gli strumenti esistenti di contrasto del conflitto d'interesse e della corruzione in questa fase dovrebbero esser rafforzati e implementati correttamente.

▪ **La legislazione sulle aziende confiscate** dovrebbe adattarsi maggiormente alle condizioni di questi beni. Nello specifico, un sistema di tassazione ad hoc dovrebbe esser creato per render le aziende confiscate più appetibili per i manager. Le proposte di legge a supporto delle imprese confiscate (ad esempio, "lo riattivollavoro") dovrebbero esser accolte e implementate in tempi rapidi.

ROMANIA

Sebbene la legge appaia molto solida, nella prassi diversi fattori ne condizionano l'efficacia.

ASPETTI POSITIVI DELLA CONFISCA DEI BENI NELLA PRASSI

Per i casi che coinvolgono l'Agenzia Nazionale per l'Integrità, c'è un buon accesso alle informazioni ed è facile trovare le sentenze definitive sul sito web istituzionale⁴⁹. Le informazioni sulle confische (parti, oggetto del caso, udienze) sono consultabili anche sui siti dei tribunali⁵⁰.

Il procedimento garantisce la protezione dei diritti umani, in particolare il diritto di proprietà: la selezione dei beni confiscabili è proporzionale alla gravità dei reati commessi, e quando c'è una discrepanza di valore rilevante la confisca può essere operata attraverso una somma di denaro equivalente⁵¹. Inoltre la persona il cui bene viene sequestrato può appellarsi al tribunale contro l'ordine di sequestro⁵².

ASPETTI NEGATIVI DELLA CONFISCA DEI BENI NELLA PRASSI

- *Mancanza di risorse per implementare la legge vigente.*
- *Basso numero delle confische se paragonato al numero di reati di corruzione perseguiti e definiti.*
- *L'eccessiva lunghezza dei procedimenti giudiziari e periodi troppo lunghi di gestione dei beni.*
Uno dei casi analizzati, ad esempio, è iniziato nel 2004 per concludersi nel 2012⁵³. L'eccessiva durata delle procedure comporta una diminuzione del valore dei beni confiscati.
- *Strumenti inefficaci per una gestione efficiente dei beni sequestrati: il valore dei beni decresce e i costi di mantenimento sono alti.*
- *Difficile accesso alle informazioni e mancanza di trasparenza.*
Sono pochi i casi elencati sul sito internet dell'Agenzia Nazionale per l'Integrità, in quanto l'Agenzia non sempre è coinvolta. Di conseguenza è molto problematico trovare informazioni sull'ammontare dei beni confiscati, anche nei siti dei tribunali. Mancano dati statistici sui procedimenti di confisca ed in particolare su numero di casi completati,

⁴⁹ Dal sito dell'Agenzia Nazionale per l'Integrità, www.integritate.eu/HOTARARI-DEFINITIVE-SI-IREVOCABILE-ALE-INSTANTELOR-DE-JUDECATA/CONFISCĂRI-DE-AVERE.aspx.

⁵⁰ Vedi, ad esempio, www.scj.ro/default.asp e <http://portal.just.ro/SitePages/acasa.aspx>.

⁵¹ Dal sito dell'Agenzia Nazionale per l'Integrità, www.integritate.eu/HOTARARI-DEFINITIVE-SI-IREVOCABILE-ALE-INSTANTELOR-DE-JUDECATA/CONFISCĂRI-DE-AVERE.aspx.

⁵² Dal sito dell'Agenzia Nazionale per l'Integrità, www.integritate.eu/HOTARARI-DEFINITIVE-SI-IREVOCABILE-ALE-INSTANTELOR-DE-JUDECATA/CONFISCĂRI-DE-AVERE.aspx.

⁵³ Vedi caso Vele-Dan: www.integritate.eu/Files/Files/HotarariDefinitSiIrevocabile_InstanteJudecata/Confiscari%20avere/VeleDan_Blur.pdf.

somme confiscate, valore dei beni, somme ottenute dalla vendita e dallo sfruttamento dei beni. È inoltre complesso accedere alle informazioni sui beni dopo la sentenza di confisca definitiva. Mancano in particolare database accessibili su diverse informazioni:

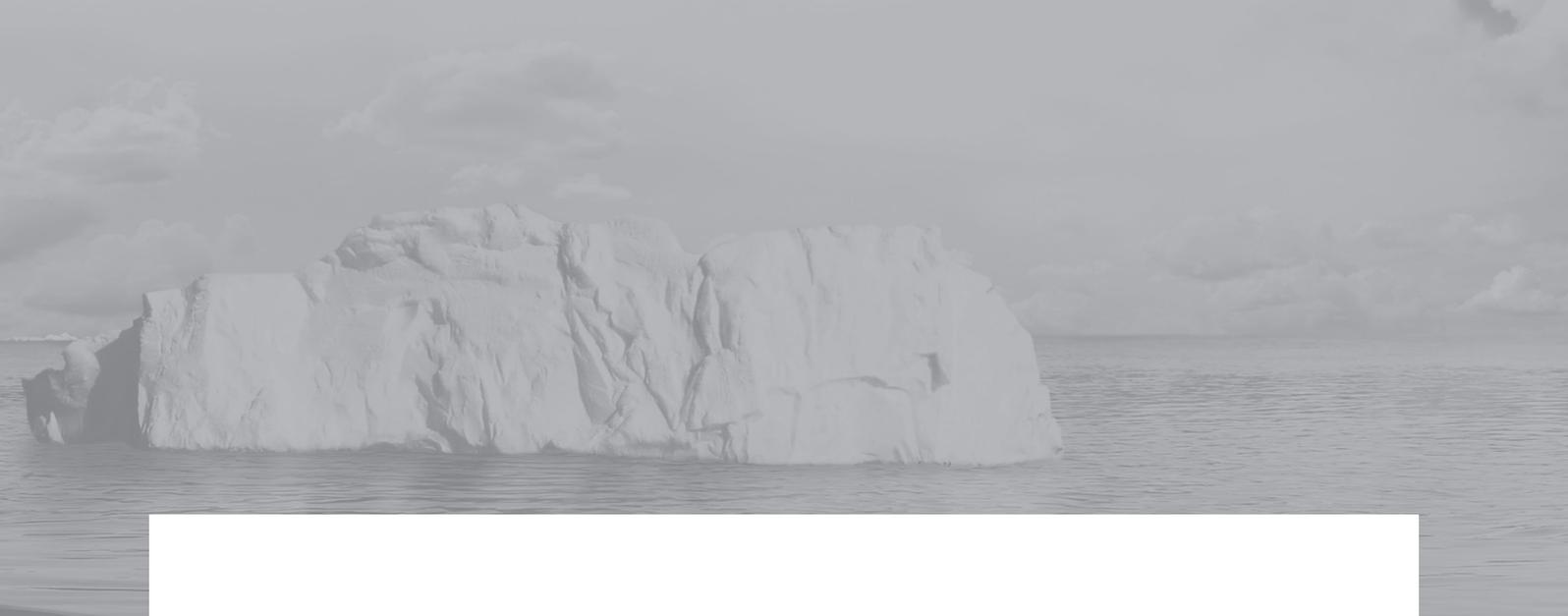
- Le procedure interne alle istituzioni che eseguono la confisca;
 - L'identificazione dei beni illeciti (istituzioni coinvolte, durata della fase);
 - Acquisizione dei beni illeciti (istituzioni coinvolte e responsabili per le misure preventive, durata della fase, valore dei beni acquisiti);
 - Sentenza di confisca (istituzioni, durata della fase giudiziaria, valore dei beni nel momento della confisca);
 - Esecuzione della confisca (istituzioni responsabili dell'esecuzione, valore dei beni, durata);
 - Gestione dei beni confiscati (istituzioni responsabili, durata, valore dei beni, strategia adottata per la valutazione, per lo sfruttamento o la vendita dei beni)⁵⁴.
- La mancanza di trasparenza rende impossibile una verifica sull'operato delle istituzioni coinvolte e il monitoraggio da parte della società civile sull'evoluzione dei casi.

▪ *La cooperazione tra istituzioni non è ottimale, anche per quanto riguarda lo scambio di dati.*

RACCOMANDAZIONI

- Modificare la legge per rendere il procedimento più veloce e più efficiente.
 - Migliorare l'accesso alle informazioni e introdurre meccanismi di raccolta di dati e statistiche (numero di ordini di confisca, la stima del valore dei beni confiscati, etc.).
 - Rendere più efficiente la confisca dei beni anche quando questi sono stati trasferiti o ceduti a terzi.
 - Introdurre procedure per una migliore gestione dei beni e per un diverso riutilizzo di beni.
 - Migliore cooperazione tra Stati per combattere i reati transnazionali.
 - Promuovere tra i cittadini la conoscenza delle procedure di confisca ai fini di prevenzione (anche le confische speciali e allargate).
 - Accrescere l'interesse dei media verso la tematica.

⁵⁴ Per ulteriori informazioni su questo punto, vedi il sito dell'Agenzia Nazionale per l'Integrità: caso Vlasceanu Gheorghe Codrut: www.integritate.eu/Files/Files/HotarariDefinitSilrevocabile_InstanteJudecata/Confiscari%20avere/VlasceanuGheorgheCodrut_Blur.pdf, caso Dabela Gheorghe Ion: www.integritate.eu/Files/Files/HotarariDefinitSilrevocabile_InstanteJudecata/Confiscari%20avere/DabelaGheorghelon_Blur.pdf, caso Vele Dan: www.integritate.eu/Files/Files/HotarariDefinitSilrevocabile_InstanteJudecata/Confiscari%20avere/VeleDan_Blur.pdf; caso Bradisteanu Serban Alexandru: www.integritate.eu/Files/Files/HotarariDefinitSilrevocabile_InstanteJudecata/Confiscari%20avere/BradisteanuSerbanAlexandru_Blur.pdf, caso Zidaru Daniel: www.integritate.eu/Files/Files/HotarariDefinitSilrevocabile_InstanteJudecata/Confiscari%20avere/ZidaruDaniel_Blur.pdf.



MONITORAGGIO DELLE AUTORITÀ DI CONFISCA:
TRASPARENZA, RESPONSABILITÀ, INTEGRITÀ ED EFFICIENZA
IN UNA PROSPETTIVA COMPARATA

LA CONFISCA

o il sequestro di beni illeciti è una responsabilità dello Stato verso i cittadini in nome della giustizia. Ne deriva che la valutazione della sua efficacia non dovrebbe essere limitata alla sola applicazione dei criteri di efficienza economica, ma anzi dovrebbe essere una forma di impegno pubblico, volta a creare equità nel rispetto dei diritti legittimi di tutti i partecipanti al processo, e soggetta nel suo insieme alla logica dell'interesse pubblico. Salvaguardare l'interesse personale di coloro nei confronti dei quali sono stati avviati procedimenti di confisca richiede tempo e questo può pregiudicare la rapidità dei risultati; allo stesso tempo, garantire i diritti di tutti i partecipanti al processo offre una maggiore certezza giuridica per la confisca. In questo senso, l'approccio europeo cerca di bilanciare interessi pubblici e privati nel rispetto della legge.

INDICATORI DI VALUTAZIONE

Due indicatori trasversali a tutto il progetto di ricerca sono stati l'integrità e l'efficienza del processo di confisca. L'**integrità** si basa a sua volta sull'**apertura, il senso di responsabilità e la trasparenza** del processo mentre l'**efficienza** chiama in causa l'**indipendenza e l'autonomia istituzionale, la sostenibilità e la collaborazione tra gli enti**. Le due categorie di valutazione sono una il presupposto dell'altra e si completano reciprocamente: nel processo di sequestro e confisca dei beni illeciti, più che in molti altri settori, non si può ottenere l'efficienza senza il rispetto dei requisiti di apertura, responsabilità

e trasparenza, e, nello stesso tempo, il rispetto dei criteri di integrità implica l'esistenza di un grado sufficiente di indipendenza, sostenibilità e collaborazione istituzionale. Idealmente, le istituzioni coinvolte nel processo di identificazione, sequestro, confisca e gestione dei beni confiscati dovrebbero rispondere a standard elevati sia in termini di integrità che di efficienza. Questo dipende dall'adeguatezza delle istituzioni e dal contesto sociale in cui operano, come emerso dall'analisi.

VALUTAZIONE DELLE AUTORITÀ DI CONFISCA IN BULGARIA, ITALIA E ROMANIA: I RISULTATI DELL'ANALISI EMPIRICA

I casi selezionati per l'osservazione e il confronto delle procedure e delle pratiche di confisca (vedi allegati) forniscono un'opportunità unica per identificare punti di forza e di debolezza e per migliorare il processo in un'ottica anche europea. Il confronto consente l'identificazione del potenziale per lo sviluppo di ciascuna fase in cui sono osservati e rilevati dei deficit connessi alla mancanza di coordinamento, sinergia e coerenza tra integrità ed efficienza. Dall'analisi emergono le seguenti caratteristiche nazionali:

- Il modello bulgaro pone l'accento sull'identificazione e il sequestro dei beni, ma è carente in termini di gestione del bene;
- Il modello romeno si focalizza sulla seconda fase, quella del sequestro, senza trascurare la fase di identificazione, ed è anch'esso carente in termini di gestione dei beni;
- Il modello italiano, dove la prima (identificazione)

e la seconda fase (sequestro) sono logicamente interdipendenti, attribuisce molto rilievo alla fase di gestione dei beni.

Dal punto di vista dell'integrità, a livello europeo si riscontra sempre maggiore attenzione per gli aspetti dell'apertura, della responsabilità e della trasparenza, come condizione preliminare per il corretto funzionamento delle istituzioni pubbliche. Il raggiungimento di elevati standard di integrità nel lavoro delle istituzioni pubbliche è ancora più importante quando l'opinione pubblica dimostra una percezione profonda di mancanza di giustizia, e la fiducia nelle istituzioni è relativamente bassa. La confisca dei beni illeciti è un'opportunità per rilanciare il sostegno pubblico ma questo può essere conquistato solo attraverso garanzie di apertura, responsabilità e trasparenza delle attività istituzionali.

In termini di livelli di efficienza, la ricerca dimostra che la spesa pubblica connessa alla confisca dei beni illeciti supera ancora nettamente il valore dei beni confiscati. Spesso si può parlare di efficacia, in quanto si arriva alla confisca effettiva, ma meno di efficienza, intesa in termini economici. La specificità delle attività inerenti l'identificazione, la conservazione, la confisca e la gestione dei beni sequestrati implicherà sempre costi pubblici elevati ed è per questo che è necessario migliorare la gestione delle proprietà confiscate e raggiungere un migliore equilibrio tra denaro pubblico investito e benefici pubblici ottenuti. Inoltre, per valutare l'efficienza, dovrebbero essere considerati alcuni ulteriori parametri che non hanno una misurazione finanziaria diretta: fiducia ed effetto preventivo. Da un lato, ristabilire la giustizia sulle proprietà dei beni accresce la fiducia dei cittadini nelle istituzioni e questo apporta una crescita nello sviluppo sociale globale. Dall'altra parte, quanto più le istituzioni impegnate nella confisca dei beni illeciti funzionano in modo efficiente, tanto più aumenta l'effetto preventivo verso le attività della criminalità organizzata e questo ha un effetto economico indiretto sostanziale.

La valutazione dei risultati dei casi analizzati porta alla luce le seguenti osservazioni generali:

- La fiducia dei cittadini nell'integrità e nell'efficacia del processo di confisca è una funzione del livello generale di legittimità delle istituzioni pubbliche e di fiducia in esse, ed in particolare nel sistema giudiziario. Le procedure relative al processo non sono infatti percepite come attività isolate, ma sono viste piuttosto come collegate all'efficacia generale della magistratura, soprattutto in termini di procedimenti giudiziari. Il processo di confisca, così come la giustizia, è quindi percepito come lento, complicato e inefficace e questo allontana l'attenzione pubblica e mediatica e indebolisce la pressione sui soggetti istituzionali.

- In assenza di criteri economici chiari e specifici in

relazione alle confische, l'attenzione del pubblico e dei media tende a concentrarsi sul profilo sociale e sulla personalità del soggetto contro cui è diretta l'azione legale, piuttosto che sull'integrità e l'efficienza generale del processo di recupero. Poca attenzione è rivolta alla gestione delle proprietà e al potenziale esistente per un maggior beneficio sociale.

- Il sequestro e la confisca di beni illeciti non è un argomento di interesse pubblico duraturo. Sono pochi i materiali a disposizione del pubblico che forniscono informazioni e spiegazioni sistematiche e approfondite, in particolare sui media. La mancanza di un'analisi approfondita e di una valutazione economica dei beni illeciti impedisce al pubblico di comprendere appieno le dimensioni del processo. Neppure è stata rilevata alcuna pressione sistematica da parte del pubblico o dei media per ottenere tali informazioni e per usarle come leva per attivare le istituzioni statali.

- In generale tutti i media monitorati coprono solitamente i procedimenti attraverso i dati istituzionali. Questo dimostra un approccio piuttosto passivo alla necessità di aumentare l'efficienza del processo di confisca, che viene delegato più ad un'iniziativa "top-down" di natura legislativa e istituzionale. Questo approccio si riflette anche nel modo in cui viene visto il processo di confisca, più come uno strumento penale che restaurativo.

- E' evidente la necessità di fornire una piattaforma pubblica con dati accessibili, misurabili, sia qualitativi che quantitativi (per esempio basata sul web) dove il pubblico possa identificare e valutare l'ampiezza, la dimensione, il prezzo e la posizione dei beni illeciti.

VERSO UN MODELLO UE CHE ACCRESCA LA TRASPARENZA, LA RESPONSABILITÀ, L'INTEGRITÀ E L'EFFICIENZA DEL SISTEMA DI CONFISCA

Partendo dai risultati comparati, si può pensare al raggiungimento di una procedura unica e armonizzata nell'UE, che combini i punti di forza e superi le lacune dei modelli esistenti. Prima di presentare un modello ideale a livello europeo, è utile effettuare un'analisi dell'ambiente politico, economico, istituzionale e giuridico del contesto in cui tale modello dovrebbe inserirsi. Per questo vengono proposte due tipi di analisi: **PESTLE (Political, Economic, Social, Technological, Legal, Environmental)** e **SWOT (Strengths, Weaknesses, Opportunities e Threats)**.

Analisi PESTLE

- Il **contesto politico** nei Paesi europei richiede costantemente di aumentare l'efficacia delle azioni delle istituzioni coinvolte nel processo di confisca dei beni criminali. Lottare contro la criminalità organizzata, aumentare la fiducia del pubblico nelle istituzioni statali e garantire la giustizia e i diritti civili sono priorità

irrinunciabili nel quadro politico negli Stati Membri dell'Unione Europea. In questo senso, gli ambienti politici sono da stimolo per le istituzioni.

- Il **contesto economico** in cui deve essere valutato il processo di confisca dei beni ha un impatto duplice sul raggiungimento degli obiettivi di trasparenza, responsabilità, integrità ed efficienza del sistema di confisca. Da un lato, la tendenza verso l'austerità ed il prevalere di altre priorità (occupazione e sicurezza sociale) a livello europeo, contrastano con l'aumento della spesa pubblica per la presa in carico e la gestione dei beni; dall'altro è proprio nel contesto di tali restrizioni che diventa ancora più necessario rendere più efficace la gestione della proprietà pubblica, e in particolare dei beni sequestrati.

- Il **contesto sociale** ha un impatto significativo sulle istituzioni. L'espansione del pessimismo sociale non aiuta ad aumentare il sostegno dell'opinione pubblica alle azioni delle istituzioni statali nel loro complesso. Alti livelli di sfiducia ostacolano notevolmente il lavoro delle istituzioni per l'identificazione e la confisca poiché mantengono bassa la volontà dei cittadini di partecipare attivamente alla gestione dei beni sequestrati. Nello stesso tempo, la pratica mostra che indirizzare la gestione dei beni sequestrati alle organizzazioni della società civile può dare buoni risultati.

- Il **contesto tecnologico** esistente e il rapido sviluppo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione hanno un effetto positivo sulle istituzioni, aumentando l'efficacia della collaborazione internazionale e interistituzionale. Il rapido scambio delle informazioni assicura una maggiore efficienza nelle attività delle istituzioni nazionali per contrastare atti criminali che portano all'acquisizione illegale di beni in più Paesi. La natura sempre più internazionale dell'attività criminale stimola l'innovazione tecnologica e questa tendenza continuerà a plasmare le dinamiche dei processi organizzativi all'interno e all'esterno delle istituzioni governative.

- Il **quadro giuridico** del processo nell'Unione Europea è in fase di completa ristrutturazione. Il diritto dell'UE si svilupperà sempre di più verso l'armonizzazione della regolamentazione sulla confisca dei beni criminali tra i vari Paesi. Pur mantenendo la specificità relativa del quadro giuridico nazionale, le norme europee cercheranno sempre più di garantire il raggiungimento di una maggiore efficienza nello stabilire e confiscare le proprietà acquisite illegalmente, soprattutto tra gli Stati Membri dell'Unione Europea.

- Infine anche gli **aspetti ambientali** possono giocare un ruolo sul sistema di confisca. Le proprietà illegalmente acquisite possono spesso presentare elementi di rischio ambientale. Le aspettative dei cittadini per l'innalzamento degli standard di protezione dell'ambiente a livello europeo possono contribuire a incrementare gli sforzi per una maggiore efficienza nella confisca dei beni illeciti negli Stati membri dell'Unione Europea.

Questi risultati indicano che l'ambiente esterno nell'Unione Europea ha un impatto complessivamente positivo sul raggiungimento degli obiettivi di trasparenza, responsabilità, integrità ed efficienza del sistema di confisca.

Analisi SWOT

La tendenza verso l'ampliamento dell'ambito di cooperazione da parte delle autorità di sicurezza degli Stati Membri dell'Unione Europea accresce le **opportunità** ma nello stesso tempo anche i rischi delle attività di confisca.

Le **minacce** emergono in particolare dalle dinamiche e dai cambiamenti nella natura e nelle risorse della criminalità organizzata internazionale. In questo contesto, diventa un rischio sempre maggiore la mancanza di coordinamento e di coerenza nelle attività delle istituzioni nazionali. Dove vi è un deficit di competenza e di impegno istituzionale nelle attività delle istituzioni esiste un reale pericolo di scarso rendimento e di mancato raggiungimento dei risultati previsti.

I **punti di forza** interni alle istituzioni europee sono legati alle competenze del personale. Un ambiente estremamente diversificato, in un contesto organizzativo adeguato e con un elevato livello di stabilità nelle istituzioni sono fattori cruciali per ottenere dei buoni risultati.

I **punti di debolezza** delle istituzioni sono principalmente legati agli elevati costi pubblici e alle difficoltà derivanti da deficit dell'interazione istituzionale. La mancanza di un collegamento diretto tra le istituzioni coinvolte nell'individuazione e nella confisca dei beni illeciti e di coloro che sono responsabili della gestione effettiva dei beni sequestrati è un rischio sistemico. Altri elementi di debolezza sono associati con la determinazione del valore della proprietà, che è basata su criteri diversi, soprattutto quando si tratta di beni situati nel territorio di un altro Paese.

L'analisi SWOT complessiva dimostra che, nonostante i punti deboli prevalenti, l'ambiente esterno continua a essere estremamente stimolante.

Dalle due analisi emerge che ci sono tutti i presupposti per il raggiungimento di un nuovo livello di efficienza nel processo di confisca dei beni illeciti, che a sua volta, in un contesto europeo, implica l'ottenimento di elevati standard di integrità. Sempre più spesso le debolezze interne nei singoli Stati membri dell'Unione Europea possono essere superate rafforzando l'integrazione europea. In particolare nel caso della confisca dei beni illeciti, lo sviluppo di norme e regole comuni e lo scambio attivo di competenze possono garantire un più elevato livello di tutela dell'interesse pubblico.



IL RUOLO DELLA SOCIETÀ CIVILE:
UN MODELLO SPERIMENTALE PER IL MONITORAGGIO
DELLE AUTORITÀ DI CONFISCA

I RISULTATI

delle ricerche condotte finora dimostrano che il pubblico è attratto in modo irregolare dalle informazioni dei media sull'avvio di procedimenti di confisca e non è interessato alla logica dell'intero processo come strumento di tutela dell'interesse pubblico. I lunghi periodi in cui i beni confiscati rimangono al di fuori dell'attenzione pubblica perdono attrattiva anche da parte dei media, e questo a sua volta rende l'attenzione del pubblico fugace e sporadica.

La pratica dimostra che quando una singola organizzazione o un gruppo di organizzazioni non governative o i media compiono un monitoraggio, devono essi stessi mantenere vivo l'interesse pubblico sull'argomento.

Di seguito vengono forniti alcuni indicatori per un monitoraggio civile attivo delle autorità e del sistema di confisca.

GLI INDICATORI PER IL MONITORAGGIO CIVILE ATTIVO

- ***Disponibilità regolare di informazioni sui beni sequestrati e definitivamente confiscati : dimensioni, valore, posizione, condizione attuale, autorità responsabili della gestione futura***

Con che frequenza le autorità forniscono informazioni ufficiali sui beni confiscati? In che modo vengono

fornite queste informazioni - in sintesi o in dettaglio? Le informazioni riportano il prezzo effettivo dei beni? Le informazioni sono pubblicate anche nei casi in cui il giudice ha rilevato che non ci sono prove sufficienti per il sequestro o la confisca? Le informazioni pubblicate contengono tutti i dati sulla gestione dei beni? Le autorità responsabili della gestione sono chiaramente identificate?

- ***Disponibilità regolare di informazioni sui beni sequestrati che sono oggetto dei procedimenti giudiziari: dimensioni, tipo, prezzo***

Con che frequenza l'autorità incaricata pubblica le informazioni sui procedimenti giudiziari di sequestro e confisca? Come sono fornite le informazioni? Per iniziativa di chi - dell'autorità incaricata o della parte coinvolta? Qual è il prezzo dei beni al momento in cui il procedimento giudiziario è stato iniziato, secondo l'autorità responsabile?

- ***Organizzazione di iniziative civili per il monitoraggio dei beni confiscati***

Con quale frequenza i cittadini pubblicano informazioni sullo stato di avanzamento dei beni? Che forma assumono solitamente queste informazioni - immagini, dati o commenti? Le iniziative della società civile sono specifiche di una certa regione? Qual è la risposta alle iniziative dei cittadini? Ci sono iniziative civili per chiedere un maggior coinvolgimento nel processo decisionale legato ai beni confiscati?

▪ ***Presenza di eventi mediatici e sviluppo del giornalismo investigativo: numero e tipo di pubblicazioni, connessione con il lavoro delle autorità, diritto di replica***

Chi ha l'iniziativa degli eventi mediatici - autorità di governo, giornalisti? Con quale frequenza il tema viene discusso nei media nazionali, regionali e locali? Il lavoro delle autorità e l'esito dei processi di confisca vengono commentati? Coloro che hanno illegalmente detenuto i beni sequestrati hanno avuto il diritto di replica? Come viene valutata la questione della gestione efficace e trasparente dei beni sequestrati?

▪ ***Esistenza di iniziative per monitorare e per migliorare il lavoro delle autorità incaricate della confisca: il numero di progetti di legge che mirano ad emendamenti legislativi, analisi e valutazioni di esperti sul valore dei beni, relazioni pubbliche presentate dalle autorità governative, iniziative civili volte a rafforzare la trasparenza e la responsabilità del lavoro delle autorità di governo***

Chi ha l'iniziativa delle proposte volte a migliorare il lavoro svolto dalle autorità governative - le autorità stesse, le parti coinvolte, i giornalisti o la società civile? Sono pubblicate analisi indipendenti e studi di esperti riguardo ai metodi di valutazione del valore dei beni? Sono state compiute valutazioni economiche e analisi sul sequestro e sulla confisca dei beni illeciti? Su iniziativa di chi vengono fornite le informazioni riguardanti il lavoro delle autorità governative competenti - in risposta a domande specifiche presentate da parte dei cittadini o dei media, o regolarmente, sotto forma di rapporti? Viene esercitato un qualche controllo parlamentare sul lavoro dell'esecutivo per quanto riguarda l'applicazione della legge? Quanti sono i progetti di legge che modificano ed integrano la legge? Quante di queste iniziative legislative hanno portato un qualche risultato specifico?

Il monitoraggio di questi aspetti è una forma di mobilitazione per rispondere alla richiesta di miglioramento della trasparenza e dell'integrità del processo di confisca dei beni illeciti. A differenza delle tradizionali forme di monitoraggio civile che richiedono ingenti risorse e sforzi per essere sostenibili, questo monitoraggio si basa sull'energia e sul potere di iniziativa dei cittadini stessi. Con il supporto di un adeguato spazio internet, tutte le informazioni potrebbero essere raccolte in modo indipendente in un registro pubblico dei beni illeciti confiscati.



SEQUESTRO E CONFISCA DEI BENI PER LA LOTTA ALLA CRIMINALITÀ: IL CONTESTO EUROPEO

LA CONFISCA PATRIMONIALE: A CHE PUNTO È L'UNIONE EUROPEA?

La legislazione dell'Unione Europea in materia di confisca dei beni va considerata nel contesto della riforma portata avanti dal Trattato di Lisbona che ha abrogato la struttura a tre pilastri⁵⁵, e creato un unico soggetto, l'Unione Europea. Indipendentemente da questo cambiamento, è necessario tuttavia ricordare che il sequestro dei beni illeciti e la confisca dei beni criminali vanno di pari passo con reati come la criminalità organizzata e la corruzione, crimini che sono stati trattati fino a poco tempo fa sotto il cosiddetto terzo pilastro dell'UE in cui l'Unione e gli Stati Membri condividono la competenza comune e la cooperazione interstatale⁵⁶. Questo significa che sia prima che dopo la riforma del Trattato di Lisbona, gli Stati Membri sono competenti a prendere decisioni su una particolare questione se l'UE non ha ancora deliberato. L'Unione Europea da parte sua è competente a prendere decisioni in questo campo, nel rispetto del principio di sussidiarietà⁵⁷.

La politica della confisca dei beni si inserisce all'interno della politica comune UE in materia di giustizia e di affari interni ed in particolare nella sezione specifica dedicata alla corruzione e la criminalità organizzata nel

Trattato di Lisbona e nel Programma di Stoccolma⁵⁸. Molti Stati Membri dell'UE utilizzano la confisca dei beni illeciti come un mezzo specifico per contrastare i reati gravi. Tuttavia il progresso verso lo sviluppo di standard e norme che armonizzino le legislazioni nazionali è difficile e lento, sia perché il sequestro e la confisca dei beni rientrano nell'ambito del diritto penale, un ambito sensibile per gli Stati Membri, e sia perché i modelli di sequestro e confisca dei beni si differenziano molto l'uno dall'altro. Anche gli Stati con modelli funzionanti di confisca risentono di queste differenze. Nel mondo moderno del crimine transnazionale e globalizzato, il tracciamento e il congelamento dei beni, nonché l'esecuzione di sentenze, richiede sempre più spesso una cooperazione interstatale.

L'articolo 83 del Trattato di Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) è un esempio del nuovo approccio europeo e del diverso atteggiamento verso la criminalità di alto livello e transazionale, in quanto stabilisce regole minime per l'armonizzazione delle legislazioni nazionali. Questa nuova visione dell'Unione Europea dovrebbe essere un'opportunità per un'ulteriore e più approfondita regolamentazione delle problematiche

⁵⁵ I tre pilastri dell'Unione Europea sono stati rispettivamente le Comunità Europee (Comunità europea, Comunità europea del carbone e dell'acciaio, Euratom), la Politica Estera e di Sicurezza Comune e la Cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale.

⁵⁶ L'articolo 2.2 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea è disponibile all'indirizzo: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=EN>.

⁵⁷ L'articolo 5.3 del Trattato sull'Unione Europea è accessibile all'indirizzo:

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012M/TXT&from=EN>.

⁵⁸ Il Programma di Stoccolma – Un'Europa aperta e sicura al servizio e a tutela dei cittadini, Gazzetta ufficiale C115 del 4 maggio 2010, è disponibile all'indirizzo:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:115:0001:0038:en:PDF>.

riguardanti la confisca dei beni illeciti.

La visione strategica dell'UE su questi temi si riflette nel Programma di Stoccolma che stabilisce le priorità dell'Unione Europea in materia di giustizia, libertà e sicurezza per il periodo 2010 – 2014. Partendo dalle conquiste dei programmi precedenti, in particolare i Programmi di Tampere e dell'Aia, il Programma di Stoccolma mira ad affrontare sfide future e a rafforzare quest'area con misure incentrate sugli interessi e le esigenze dei cittadini.

Attualmente non è previsto nessun nuovo Programma di Stoccolma. Alcuni dei temi in esso contenuti si possono trovare nelle conclusioni del Consiglio Europeo del 26 e 27 giugno 2014, che hanno stabilito le future priorità chiave della politica dell'Unione. Sono ribadite le priorità chiave del programma di Stoccolma in materia di libertà, sicurezza e giustizia per quanto riguarda la protezione e promozione dei diritti fondamentali e la costituzione di uno spazio europeo di giustizia salvaguardando la sicurezza dell'Unione. Tuttavia, questioni come il sequestro e la confisca dei beni illeciti sono state escluse. Di conseguenza, i progressi compiuti finora dalla Direttiva 2014/42/UE sembrano essere il massimo che gli Stati Membri hanno raggiunto per quanto riguarda il reciproco consenso sul tema.

Nonostante le scarse probabilità di un progresso su questo tema prima del 2020, bisogna riconoscere che i problemi incontrati dagli Stati Membri persistono e necessitano di essere affrontati per consentire una più efficace cooperazione.

Tuttavia è necessario prendere atto del fatto che nel 2008 l'Unione Europea ha aderito alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione. Questo non è solo esemplificativo della priorità che l'UE attribuisce alla lotta contro la corruzione ma l'adesione a questa Convenzione richiede di prendere in considerazione disposizioni che ricadono all'interno di aree in cui l'UE ha competenza⁵⁹. Anche se le questioni riguardanti la confisca e la confisca dei beni illeciti non sono espressamente menzionate, questo meccanismo di contrasto della corruzione rientra nell'obbligo assunto dall'UE di "sviluppare e realizzare o mantenere (...) politiche anti-corruzione preventive".

DIVERSI MODELLI DI CONFISCA DEI BENI E NECESSITA' DI UNA NORMA UNIFORME A LIVELLO UE

All'interno dell'UE, ogni singolo Stato Membro decide, in conformità con il proprio ordinamento giuridico, come combattere il crimine organizzato e la corruzione. Alcune questioni hanno già da tempo trasceso i confini nazionali

e hanno richiesto un intervento a livello sovranazionale (per esempio le convenzioni del Consiglio d'Europa contro la criminalità organizzata di cui l'UE fa parte, le convenzioni riguardanti il traffico di esseri umani, il terrorismo e la corruzione). Accanto all'armonizzazione delle norme legali nazionali in queste aree, si ricorre come soluzione anche a squadre investigative comuni che coinvolgono vari Stati. Un esempio è Eurojust che opera a livello dell'UE.

Nel campo della confisca dei beni non è ancora stata raggiunta un'armonizzazione, anche a causa di ostacoli sovranazionali.

I tre Stati Membri dell'UE che sono oggetto di questa analisi (Bulgaria, Italia e Romania) ne sono un esempio: essi si trovano ad affrontare problemi simili per quanto riguarda le forme gravi di criminalità, ma applicano diversi modelli di confisca, sul piano non solo delle caratteristiche specifiche ma anche della logica. Nella sostanza, tuttavia, questi tre modelli hanno anche punti in comune, in particolare per l'identificazione e il sequestro dei beni, il procedimento giudiziario di confisca e l'esecuzione delle sentenze.

In Bulgaria si applica un modello in cui il sequestro/confisca dei beni illeciti è sancito da un tribunale civile e non richiede una condanna definitiva della persona coinvolta. Il modello misto dell'Italia si basa sulla sua legislazione speciale in materia di mafia, mentre la Romania applica un modello di confisca estesa dei proventi di reato.

Per quanto riguarda la tipologia di riutilizzo dei beni confiscati, gli Stati Membri dell'UE possono essere raggruppati in due categorie:

- riutilizzo istituzionale: i beni confiscati vengono assorbiti all'interno del bilancio dello Stato;
- riutilizzo sociale: le proprietà confiscate sono utilizzate per scopi di interesse pubblico o sociale.

Attualmente ci sono inoltre due modelli di riutilizzo sociale dei beni confiscati nell'UE:

- riutilizzo diretto: i beni confiscati sono utilizzati direttamente per scopi sociali;
- riutilizzo indiretto attraverso fondi o programmi specializzati stabiliti che investono i proventi per la lotta contro il traffico di stupefacenti o la prevenzione della criminalità, e anche per interesse pubblico o scopi sociali.

Gli Stati Membri dell'UE che applicano l'approccio del riutilizzo diretto comprendono il Belgio (Fiandre) e l'Italia. Gli Stati membri che applicano il riutilizzo indiretto dei beni confiscati includono Francia, Lussemburgo, Spagna, e Regno Unito (Scozia).

⁵⁹ Cfr. Dichiarazione sulla competenza della Comunità Europea per quanto riguarda le materie disciplinate dalla Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione.

Il modello UE esistente tiene conto delle peculiarità dei modelli esistenti per la confisca dei proventi di reato ma ignora quasi completamente quei modelli di confisca di beni illeciti che non richiedono un collegamento tra il reato e i beni.

IL CONTESTO EUROPEO

Nel campo dei crimini gravi e transnazionali, la competenza legislativa in Europa è a livello nazionale, a meno che l'Unione Europea non decida che la questione possa essere efficacemente affrontata a livello dell'UE. La Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio dal titolo "Proventi della Criminalità Organizzata: garantire che il crimine non paghi⁶⁰" determina il valore aggiunto che l'Unione Europea può fornire nella confisca dei proventi di reato:

- rendendo il quadro giuridico dell'UE più coerente e migliorandolo ulteriormente;
- promuovendo il coordinamento, lo scambio di informazioni e la cooperazione tra le agenzie nazionali;
- fornendo assistenza nella creazione di nuovi strumenti relativi all'identificazione e alla tracciabilità dei beni;
- facilitando l'esecuzione di provvedimenti di sequestro e confisca;
- facilitando la cooperazione con i paesi terzi attraverso la ratifica delle convenzioni e la promozione di accordi per la condivisione dei beni;
- aiutando i partner a sviluppare nuove iniziative attraverso programmi di finanziamento dell'UE.

Un certo numero di decisioni quadro è stato adottato a tal fine, ed in particolare:

1. Decisione quadro del Consiglio del 26 giugno 2001, concernente il riciclaggio di denaro, l'individuazione, la tracciabilità, il congelamento o sequestro e la confisca degli strumenti e dei proventi di reato (2001/500/GAI);

2. 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;

3. Decisione Quadro 2005/212/GAI del Consiglio del 24 febbraio 2005 relativa alla Confisca di strumenti e proprietà e proventi di reato – la decisione con cui gli Stati Membri si impegnano a garantire regole efficaci che disciplinano la confisca dei proventi di reato⁶¹;

4. Decisione Quadro 2006/783/GAI del Consiglio, del 6 ottobre 2006, relativa all'applicazione del principio del reciproco riconoscimento delle decisioni di confisca - si applica il principio del reciproco riconoscimento delle decisioni di confisca⁶². Questa decisione è stata modificata dalla Decisione quadro 2009/299/GAI del Consiglio, del 26 febbraio 2009, che modifica le Decisioni Quadro 2002/584/GAI, 2005/214/GAI, 2006/783/GAI, 2008/909/GAI e 2008/947/GAI, rafforzando i diritti processuali delle persone e promuovendo l'applicazione del principio del reciproco riconoscimento delle sentenze pronunciate in assenza dell'interessato al processo;

5. Decisione 2007/845/GAI del Consiglio, del 6 dicembre 2007, concernente la cooperazione tra gli Uffici per il Recupero dei Beni degli Stati Membri nel settore del reperimento e dell'identificazione dei proventi o altri beni connessi con i reati.

Queste decisioni quadro mirano a istituire un quadro giuridico efficace e le norme per la confisca dei proventi di reato. Il principio seguito nelle decisioni quadro di cui sopra è che la confisca sia possibile nel quadro di un procedimento penale, da parte di un tribunale penale competente, dopo una sentenza di condanna definitiva e in relazione ai proventi di reato.

LE DECISIONI QUADRO

La Decisione Quadro 2001/500/GAI del Consiglio migliora le regole per la confisca accolte nell'Azione Comune 98/699/GAI del 3 dicembre 1998, adottata dal Consiglio sulla base dell'articolo K3 del Trattato sull'Unione Europea, sul riciclaggio di denaro, l'individuazione, la tracciabilità, il congelamento o sequestro e la confisca degli strumenti e dei proventi di reato.

Così l'Articolo 3 della Decisione Quadro prevede che ciascuno Stato Membro adotti le misure necessarie per garantire che la propria legislazione e le procedure in materia di confisca dei proventi di reato consentano anche, almeno nei casi in cui tali proventi non possano essere rintracciati, di confiscare proprietà per un valore corrispondente a tali proventi (il cosiddetto valore di confisca). Allo stesso tempo, gli Stati Membri assicurano che tutte le richieste di altri Stati Membri che riguardano l'identificazione, rintracciamento, congelamento o sequestro e la confisca siano trattate con lo stesso grado di priorità accordato a tali misure nell'ambito delle

⁶⁰ Cfr. Comunicazione della Commissione al Parlamento e al Consiglio Europeo del 20 novembre 2008 – Proventi della criminalità organizzata: garantire che "il crimine non paga" COM (2008) 766 finale, accessibile all'indirizzo: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52008DC0766&from=EN>.

⁶¹ "Lo scopo della presente Decisione Quadro è assicurare che tutti gli Stati membri dispongano di norme efficaci in materia di confisca dei proventi di reato, tra l'altro, relativamente all'onere della prova per quanto riguarda l'origine dei beni detenuti da una persona condannata per un reato connesso con la criminalità organizzata".

⁶² La presente Decisione Quadro è stata trasposta nell'ordinamento giuridico nazionale dalla Legge sul Riconoscimento, l'Esecuzione e la Notifica degli Ordini di Sequestro o di Confisca o di Sanzioni Finanziarie (promulgata sulla Gazzetta Statale n. 15/2010).

procedure nazionali (Articolo 4 della Decisione Quadro). Per quanto riguarda le nozioni di "proprietà", "proventi" e "confisca", la Decisione Quadro non contiene definizioni esplicite, ma si riferisce invece alle definizioni di cui alla Convenzione del Consiglio d'Europa del 1990 su Riciclaggio, Ricerca, Sequestro e Confisca dei Proventi di Reato.

Le norme UE in materia di confisca sono ulteriormente consolidate dalla Decisione Quadro 2005/212/GAI del Consiglio, del 24 febbraio 2005 relativa alla Confisca di Strumenti, Proprietà e Proventi di Reato. Lo scopo della presente Decisione Quadro è assicurare che tutti gli Stati Membri dispongano di norme efficaci in materia di confisca dei proventi di reato, relativamente all'onere della prova sull'origine dei beni detenuti da una persona condannata per un reato connesso con la criminalità organizzata.

A differenza della Decisione Quadro 2001/500/GAI del Consiglio, la 2005/212/GAI prevede la definizione dei termini rilevanti come "proventi", "proprietà", "strumenti", "confisca" e "persona giuridica".

La confisca degli strumenti e dei proventi di reati punibili con una pena detentiva superiore a un anno, o di beni il cui valore corrisponde a tali proventi (la cosiddetta confisca di valore), è espressamente prevista dall'Articolo 2 (1) della Decisione Quadro.

Allo stesso tempo, la Decisione Quadro 2005/212/GAI introduce per la prima volta un'eccezione al principio per cui la confisca è possibile solo nell'ambito di un procedimento penale. Così l'Articolo 2 (2) stabilisce che, in materia di reati fiscali, gli Stati Membri possono utilizzare procedure diverse da quelle penali per privare l'autore dei proventi del reato.

La Decisione Quadro 2005/212/GAI fornisce per la prima volta dei poteri estesi di confisca o la cosiddetta confisca allargata in caso di reati gravi espressamente stabiliti, commessi nell'ambito di un'organizzazione criminale o oggetto della Decisione Quadro del Consiglio 2002/475/GAI del 13 giugno 2002 sulla lotta al terrorismo (Articolo 3).

Ciò che caratterizza questo tipo di confisca è che, qualora siano stati commessi tali reati, è possibile anche confiscare le proprietà che non derivano direttamente dalle attività criminali in questione, così non è necessario un collegamento tra i beni acquisiti attraverso attività criminali della persona condannata e il reato specifico. Questa conclusione è più chiaramente dimostrata dall'Articolo 3 (2) (c) in base al quale ciascuno Stato Membro adotta le misure necessarie per consentire la confisca nei casi in cui si accerti che il valore della proprietà è sproporzionato al reddito legittimo della

persona condannata, e un tribunale nazionale sia pienamente convinto sulla base di fatti specifici che la proprietà in questione proviene dall'attività criminale di quella persona condannata.

La Decisione Quadro prevede due nuove ipotesi per la cosiddetta confisca estesa. L'Articolo 3 (4) prevede un'altra deroga al principio di cui sopra e consente agli Stati Membri di utilizzare procedure diverse da quelle penali per privare l'autore della proprietà in questione. Per la prima volta agli Stati Membri è concessa la facoltà di confiscare i beni acquisiti non dalla persona condannata, ma da terzi. Questi includono i parenti più stretti della persona interessata, nonché le persone giuridiche sulle quali la persona in questione, da sola o insieme ai parenti più stretti, esercita un controllo (Articolo 3 (3)).

Le Decisioni Quadro analizzate hanno stabilito i presupposti sostanziali per gli Stati Membri per avviare la confisca dei proventi di reato. Inoltre, devono essere citate altre due Decisioni Quadro che regolano le procedure o stabiliscono gli strumenti procedurali con i quali può essere eseguito il provvedimento finale di confisca: la Decisione Quadro 2003/577/GAI del Consiglio del 22 luglio 2003 relativa all'esecuzione nell'Unione Europea degli ordini di congelamento di proprietà o di sequestro probatorio, e la Decisione Quadro 2006/783/GAI del Consiglio del 6 ottobre 2006 sull'applicazione del principio del reciproco riconoscimento degli ordini di confisca. Lo scopo di entrambe le Decisioni Quadro è di stabilire le regole secondo le quali uno Stato Membro deve riconoscere ed eseguire nel proprio territorio un ordine di confisca emesso da un tribunale competente in materia penale di un altro Stato Membro.

Diversi stati prevedono nella loro legislazione nazionale un meccanismo per la confisca dei beni legati alla criminalità o di provenienza illecita. I problemi incontrati dalle autorità nazionali sono la natura transnazionale dei reati commessi e la collocazione delle proprietà oggetto di sequestro e confisca in un altro Stato Membro. Questo ostacola la confisca dei beni illeciti individuati e a volte la rende addirittura impossibile.

Rimane tuttavia aperta la questione su come il pacchetto degli strumenti giuridici dell'UE in materia di confisca dei proventi di reato potrebbe migliorare la cooperazione tra gli Stati Membri per identificare, conservare e sequestrare le proprietà illecite. È essenziale che l'UE stabilisca delle norme uniformi, anche se minime, per quanto riguarda il sequestro e la confisca dei beni illeciti (proventi di reato), in modo che le leggi e le pratiche degli Stati Membri siano armonizzate. Tutto questo dovrebbe avvenire in un contesto del reciproco riconoscimento e dell'esecuzione dei provvedimenti di congelamento e confisca⁶³.

⁶³ Sono proprio i diversi regolamenti di confisca nei singoli Stati Membri che rendono indispensabile l'armonizzazione delle norme a livello UE.

DIRETTIVA 2014/42/UE DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO, DEL 3 APRILE 2014, SUL CONGELAMENTO E LA CONFISCA DEGLI STRUMENTI E DEI PROVENTI DI REATO NELL'UNIONE EUROPEA

Il quadro giuridico stabilito dalle Decisioni Quadro 2001 e 2005 è completato dalla Direttiva 2014/42/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 3 aprile 2014, sul congelamento e la confisca degli strumenti e dei proventi di reato nell'Unione Europea⁶⁴. Essa estende ulteriormente le eccezioni indicate sopra ed introduce fondamentalmente nuove regole in questo settore. Lo scopo è di facilitare la confisca delle proprietà nei casi criminali.

L'adozione di questa Direttiva ha portato grandi aspettative, anche l'introduzione della confisca dei beni non basata sulla condanna a livello UE. Tale espansione del concetto è stata sostenuta durante le riunioni del Consiglio dei Ministri alla fine del 2011 e all'inizio del 2012 da Bulgaria, Italia e Irlanda ed è stata discussa anche all'inizio della Presidenza irlandese del Consiglio dell'Unione Europea, durante la riunione informale dei Ministri della Giustizia nel gennaio 2013 a Dublino.

La proposta della Commissione Europea di una Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio per il congelamento e la confisca dei proventi di reato nell'Unione Europea mira proprio a introdurre tale possibilità.

Le disposizioni della Direttiva tuttavia difficilmente soddisfano queste aspettative. Che cosa prevede la Direttiva?

Il principio della confisca dei beni soggetti ad una condanna definitiva per un reato penale è in gran parte osservato, in conformità con le norme vigenti (Articoli 1 e 4). Tuttavia, una deroga a questo principio è prevista con l'introduzione della confisca non basata sulla condanna, che è possibile solo se sono soddisfatte alcune condizioni di cui all'articolo 4 (2): vale a dire nei casi in cui non è possibile la confisca sulla base di una condanna definitiva, almeno quando tale impossibilità è il risultato della malattia o della fuga della persona indagata o imputata; nei casi in cui sono stati avviati dei procedimenti penali riguardanti un reato che può dar luogo, direttamente o indirettamente, a un vantaggio economico, e tali procedimenti potrebbero aver condotto a una condanna penale se l'indagato o l'imputato fosse stato in grado di comparire innanzi al giudice.

L'articolo 2 prevede delle definizioni precise delle nozioni pertinenti. La definizione di "proventi" merita di essere approfondita: essa comprende non solo un vantaggio economico derivato da un reato penale, ma anche qualsiasi successivo reinvestimento o trasformazione dei proventi diretti e di eventuali benefici di valore.

L'ambito del congelamento e della confisca dei proventi di reato ai sensi della Direttiva è determinato sulla base di specifiche leggi dell'UE riguardo a particolari aree della criminalità, stabilite nell'articolo 83 (1) del Trattato di Lisbona.

Le normative in materia di confisca allargata sono modificate e viene stabilito un livello minimo uniforme in sostituzione dell'attuale sistema di regole opzionali. La discrepanza tra il valore della proprietà e il reddito legittimo della persona condannata è espressamente fissata come un dato di fatto che il tribunale deve considerare al momento dell'emissione delle ordinanze di confisca allargata (articolo 5). Sono anche previsti i reati a proposito dei quali è applicabile questo tipo di confisca.

Sono state istituite e perfezionate norme in materia di confisca nei confronti di terzi, stabilite per la prima volta dalla Decisione Quadro 2005/212/GAI. A differenza del carattere non vincolante dell'articolo 3 (3) della Decisione Quadro, che lascia alla discrezione degli Stati Membri la possibilità di adottare misure che rendano possibile o meno la confisca dei beni nei confronti di terzi, la Direttiva prevede che gli Stati Membri adottino le misure necessarie per consentire tale confisca (articolo 6).

Nel caso dei terzi si vanno a intaccare i proventi, o altri beni, il cui valore corrisponde ai proventi trasferiti a terzi da un soggetto indagato o imputato. La confisca di tali proventi è possibile sulla base di fatti e circostanze concrete, se tali terzi sapevano o avrebbero dovuto sapere che lo scopo del trasferimento o dell'acquisizione era di evitare la confisca. È esplicitamente citato il fatto che il trasferimento o l'acquisizione siano stati eseguiti a titolo gratuito o in cambio di un importo significativamente inferiore al valore di mercato.

La confisca non dovrebbe pregiudicare i diritti dei terzi in buona fede (articolo 6 (2)). È previsto anche il sequestro della proprietà in vista di una possibile successiva confisca (articolo 7).

Viene introdotta una serie di garanzie minime (misure di salvaguardia ai sensi dell'articolo 8) per tutelare i diritti di persone colpite da procedimenti di confisca⁶⁵. Lo scopo è garantire la presunzione di innocenza, il diritto a un processo equo, rimedi effettivi disponibili e il diritto di

⁶⁴ La Direttiva è accessibile all'indirizzo: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0042>.

⁶⁵ Diritto a un rimedio effettivo e a un giudice imparziale; comunicazione della decisione di sequestro alla persona interessata non appena possibile dopo la sua esecuzione; possibilità per la persona la cui proprietà è colpita di opporsi all'ordine di sequestro dinanzi a un tribunale; restituzione immediata del bene sequestrato che non viene successivamente confiscato; motivazione di ogni ordine di confisca e comunicazione dell'ordine alla persona interessata, come pure l'effettiva possibilità per una persona, nei confronti della quale è stata ordinata la confisca, di opporsi dinanzi a un tribunale; diritto di consultare un avvocato durante tutto il procedimento di confisca; effettiva possibilità di contestare le circostanze del caso, inclusi fatti specifici e prove disponibili sulla base dei quali il bene in questione è considerato un bene derivante da un comportamento criminale; misure per garantire che il provvedimento di confisca non impedisca alle vittime di un reato di chiedere un risarcimento per le loro richieste.

essere informati su questi rimedi.

Per garantire l'effettiva confisca e facilitare l'esecuzione delle sentenze di confisca, la Direttiva prevede l'individuazione e la tracciabilità delle proprietà che devono essere sequestrate e confiscate anche dopo una condanna definitiva per un reato penale o in seguito ad un procedimento in applicazione dell'articolo 4 (2) (confisca non basata sulla condanna) (Articolo 9).

Per quanto riguarda la gestione delle proprietà sequestrate, la Direttiva prevede di istituire uffici centralizzati, una serie di uffici specializzati o di meccanismi equivalenti, per garantire un'adeguata gestione della proprietà sequestrata in vista di una possibile confisca successiva, compresa la possibilità di vendere o trasferire la proprietà ove necessario. Per quanto riguarda la gestione dei beni già confiscati, il focus è sulle misure che consentono di utilizzarli per scopi di interesse pubblico o sociale (Articolo 10).

Gli Stati Membri regolarmente raccolgono, possibilmente a livello centrale, e inviano alla Commissione, statistiche complete sul numero di provvedimenti di congelamento e confisca eseguiti, sul valore stimato della proprietà al momento del sequestro e sul valore stimato al momento della confisca.

Gli Stati Membri devono inoltre inviare le statistiche alla Commissione, se disponibili a livello centrale, del numero di richieste di sequestro e di confisca da eseguire in un altro Stato Membro, nonché del valore o del valore stimato dei beni recuperati a seguito di esecuzione in un altro Stato membro (articolo 11).

Le difficoltà nell'applicare efficacemente il quadro giuridico europeo in materia di confisca degli strumenti e dei proventi di reato sono generalmente radicate nelle seguenti proposizioni giuridiche:

- Il principio accolto di collegare la confisca dei beni a una condanna penale definitiva.
- L'applicabilità delle regole per il reciproco riconoscimento e per l'esecuzione dei provvedimenti di congelamento o confisca – solo in relazione a quei provvedimenti emessi dai tribunali degli Stati Membri in procedimenti penali.
- I poteri degli uffici per il recupero dei beni che riguardano per lo più la tracciabilità e l'identificazione dei proventi di reato, così come la natura dei dati scambiati tra questi uffici – dati in gran parte operativi, che non possono servire come prova in un procedimento di confisca in tribunale.

La Direttiva si basa su proposizioni giuridiche in materia di confisca dei proventi di reato a livello di Unione Europea, in particolare per quanto riguarda le confische non basate sulla condanna. Nuovi strumenti e misure

mirano a rafforzarne l'efficacia e a garantire i diritti delle persone interessate. La domanda è fino a che punto le norme contenute nella presente Direttiva rendono l'identificazione, il sequestro e la confisca dei proventi di reato un approccio efficace per contrastare la criminalità organizzata.

PROPOSTA DI UNA DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO SUL SEQUESTRO E LA CONFISCA DEI PROVENTI DI REATO NELL'UNIONE EUROPEA⁶⁶

In seguito al dibattito sull'adozione della Direttiva, sono state abbandonate una serie di importanti proposte del Consiglio e del Parlamento Europeo, che meritano però di essere riviste in quanto indicano la possibile tendenza della futura legislazione in questo settore. Tali proposte riguardano, in generale, l'ambito di applicazione della Direttiva, la confisca non basata sulla condanna, la confisca estesa e la gestione delle proprietà sequestrate e confiscate.

Ambito della Direttiva: oltre la materia penale

Ai sensi dell'Articolo 1 della Direttiva, si stabiliscono delle norme minime per il sequestro delle proprietà in vista di una eventuale confisca successiva, e per la confisca dei beni in materia penale. La posizione del Parlamento Europeo dimostra l'ambizione di andare oltre il quadro della legge penale, che limita il campo di applicazione della Direttiva. Ecco alcuni degli emendamenti proposti dal Parlamento Europeo:

- eliminare "materia penale" nel preambolo riguardo l'ambito della Direttiva, al fine di facilitare la confisca delle proprietà;
- prevedere espressamente nel preambolo che gli Stati Membri sono liberi di avviare procedimenti di confisca collegati ad un procedimento penale dinanzi a un tribunale competente, sia esso penale, civile o amministrativo. Una disposizione simile, anche se con alcune modifiche, è stata riprodotta nell'Articolo 1 (2), della Direttiva. Gli Stati Membri sono quindi liberi di applicare la confisca attraverso procedure idonee ai loro particolari ordinamenti giuridici nazionali;
- modificare il primo considerando del preambolo.

Secondo il Parlamento Europeo, dovrebbe essere espressamente dichiarato che *"Il riconoscimento reciproco dei provvedimenti di congelamento e di confisca dei proventi di reato non è sufficientemente efficace. Una lotta efficace contro la criminalità economica, la criminalità organizzata e il terrorismo richiederebbe il riconoscimento reciproco delle misure adottate in un settore diverso da quello del diritto penale o altrimenti adottate in assenza di una condanna penale (...) e aventi per oggetto, più in*

⁶⁶ La proposta di Direttiva è disponibile all'indirizzo: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012PC0085&qid=1424758687316&from=EN>; una sintesi della relazione della Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni del Parlamento Europeo è accessibile all'indirizzo: www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2013-0178+0+DOC+XML+V0//EN.

generale, ogni possibile bene o reddito attribuibile ad un'organizzazione criminale o ad una persona sospettata o accusata di appartenere a un'organizzazione criminale". Gli argomenti a favore di tale proposta sono evidenti: la scarsa efficienza del sistema esistente richiede che non venga risparmiato alcun mezzo per l'identificazione, il sequestro, la confisca e la gestione dei proventi di reato.

Confisca non basata sulla condanna

Questo tipo di confisca dà luogo a numerose domande. Molte delle proposte formulate dal Parlamento Europeo, che non sono state approvate, riguardano proprio questo tipo di confisca.

Il fatto che la confisca non basata sulla condanna appaia nel secondo comma dell'articolo 4, e non come un singolo articolo 5 della proposta originale, si commenta da sé.

Per di più, è significativa l'eliminazione del tutto dal preambolo della Direttiva del considerando 12 come proposto dalla Commissione e integrato dal Parlamento. Questo preambolo spiega la natura di questo tipo di confisca e le ragioni per cui è necessario adottare misure che consentano tale confisca in tutti gli Stati membri.

"(12) L'emissione di provvedimenti di confisca richiede in via generale una condanna penale. In taluni casi deve comunque essere possibile, anche laddove non possa ottenersi una condanna penale, confiscare beni al fine di contrastare le attività criminali e fare in modo che i profitti derivanti da tali attività non vengano reinvestiti nell'economia lecita. Alcuni Stati membri autorizzano la confisca laddove non vi siano prove sufficienti per l'azione penale, qualora l'autorità giudiziaria ritenga, secondo quanto è probabile, che i beni siano di origine illecita, nonché in situazioni in cui l'indagato o imputato si dia alla fuga per evitare l'azione penale, sia incapace di essere processato per altri motivi o deceda prima del termine del procedimento penale. In altri casi alcuni Stati membri permettono la confisca, per esempio quando una condanna penale non è perseguita o non può essere ottenuta, se un tribunale è soddisfatto, dopo aver fatto pieno uso delle prove disponibili, compresa la sproporzione dei beni rispetto al reddito dichiarato, che la proprietà deriva da attività di natura criminale. Questa tipologia è definita confisca non basata sulla condanna. È necessario che siano adottate disposizioni per consentire la confisca non basata sulla condanna in tutti gli Stati

membri."

L'articolo 4 (2) della Direttiva, tuttavia, non riflette, o almeno non a sufficienza, l'idea integrata nel testo sopra citato. Secondo la Direttiva, la confisca sulla base di una condanna definitiva richiede l'impossibilità di arrivare a una condanna definitiva, almeno quando tale impossibilità è il risultato della malattia o della fuga della persona indagata o imputata, nei casi in cui sono stati avviati dei procedimenti penali riguardanti un reato che può dar luogo, direttamente o indirettamente, a un vantaggio economico, e tali procedimenti avrebbero potuto portare a una condanna penale se l'indagato o l'imputato fosse stato in grado di comparire innanzi al giudice.

In effetti, la proposta iniziale della Commissione e le modifiche proposte dal Parlamento, ma non approvate, cercavano di introdurre maggiori regole e più severe per la confisca non basata sulla condanna, al fine di renderla più efficiente⁶⁷.

Per di più, la relazione del Parlamento propone delle disposizioni precisando che la proposta di una Direttiva riguarda solo queste forme di confisca non basate sulla sentenza che sono considerate di natura penale. Questo chiarimento è giustificato dall'articolo 83(1) del Trattato di Lisbona, che stabilisce che *"Il Parlamento Europeo e il Consiglio, deliberando mediante direttive secondo la procedura legislativa ordinaria, possono stabilire norme minime relative alla definizione dei reati e delle sanzioni in sfere di criminalità particolarmente grave che presentano una dimensione transnazionale derivante dal carattere o dalle implicazioni di tali reati o da una particolare necessità di combatterli su basi comuni"*.

Il rapporto precisa che, nonostante la sua denominazione nel diritto nazionale come confisca civile, l'articolo 83 (1) del TFUE non esclude questo tipo di confisca, purché possa essere qualificata come "sanzione penale" secondo i criteri elaborati dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo⁶⁸.

La Corte si è pronunciata più volte sulla conformità della confisca civile non basata sulla condanna alle norme stabilite dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU). Secondo la Corte di Strasburgo, non è sufficiente che la legge definisca che alcune procedure o misure sono di natura non penale. In alcuni casi è possibile che

⁶⁷ Questa è l'intenzione espressa nella motivazione del relatore, Monica Macovei, nella Relazione del Parlamento Europeo sulla proposta di direttiva.

⁶⁸ Contrariamente a ciò, il Comitato delle Regioni ritiene che la confisca non basata sulla sentenza non rientri nel campo di applicazione dell'articolo 83 (1) del TFUE. Nella sua relazione, il Comitato delle Regioni sottolinea che nella maggior parte degli Stati membri la confisca è una sanzione legata a una condanna penale. Rileva inoltre che la confisca senza condanna si basa su procedimenti civili e non è coperta dall'articolo 82 (2) del TFUE, che è il fondamento giuridico della proposta di una Direttiva e che si riferisce solo alla materia penale. Propone un percorso di diritto penale, vale a dire la creazione di un nuovo reato per il possesso di beni "ingiustificati", o per l'incapacità di rendere conto delle risorse, un reato secondo il Code pénal, il Codice penale Francese.

A differenza del Comitato delle Regioni, nel suo parere il Comitato Economico e Sociale Europeo riconosce che la confisca non basata sulla condanna, come proposto dalla Commissione (nei casi in cui una condanna penale non può essere ottenuta in quanto l'indagato è morto, è permanentemente malato o quando la sua fuga o la sua malattia impediscono il perseguimento efficace entro un termine ragionevole e comportano il rischio che possa cadere in prescrizione di legge) è una misura utile in termini pratici e la sostiene per motivi di efficacia. Propone anche che il concetto di "malattia permanente dell'indagato o dell'imputato" sia escluso, in quanto potrebbe dar luogo a ogni sorta di abusi.

i procedimenti definiti dalle leggi nazionali come civili siano considerati di natura penale dal punto di vista della Convenzione. Di conseguenza, misure di tutela più rigorose si applicherebbero alle persone accusate di cui agli Articoli 6 e 7 della Convenzione, come la presunzione di innocenza, il divieto di retroattività, ecc.

Secondo la giurisprudenza consolidata della Corte, la natura della controversia si determina sulla base dei seguenti tre criteri: a) il modo in cui lo Stato nazionale classifica i procedimenti; b) la natura del comportamento in questione; c) la gravità di ogni possibile sanzione⁶⁹. Questi criteri sono stati ulteriormente sviluppati in sentenze successive. I criteri sono inoltre alternativi e soddisfarne anche uno solo non è sufficiente per concludere che i procedimenti in questione sono di natura penale e pertanto richiedono maggiori garanzie dei diritti della persona interessata da tali procedimenti. Pertanto definire la confisca non basata sulla condanna come una misura penale ha ancora un'altra conseguenza relativa alla tutela dei diritti delle persone colpite da essa, in quanto consente che siano applicate le maggiori garanzie stabilite dalla CEDU in materia di procedimenti penali.

Questo è il motivo per cui l'Articolo 5 (1) della Direttiva, proposto dal Parlamento ma non approvato, si riferisce espressamente ai criteri di cui sopra e alla CEDU e alla Carta europea dei diritti fondamentali. Secondo il testo proposto, *"Ogni Stato Membro adotta le misure necessarie per consentire alle autorità giudiziarie di confiscare, come sanzione penale, proventi e strumenti senza una condanna penale nel caso in cui un'autorità giudiziaria sia convinta, sulla base di circostanze specifiche e di tutte le prove disponibili, che tali beni derivano da attività di natura penale, nel pieno rispetto delle disposizioni di cui all'Articolo 6 della CEDU e della Carta europea dei Diritti Fondamentali. Tale confisca è da considerarsi di natura penale secondo, tra gli altri, i seguenti criteri: (i) la qualificazione giuridica del reato ai sensi del diritto nazionale, (ii) la natura del reato, e (iii) il grado di gravità della sanzione in cui l'interessato rischia di incorrere, e dovrà anche essere in linea con il diritto costituzionale nazionale."*

Confisca allargata

Le proposte del Parlamento Europeo in materia di confisca allargata sono state in gran parte approvate.

In questo caso lo scopo è la confisca della proprietà al di fuori dell'ambito dei proventi immediati di reato, cioè la proprietà che il tribunale ritiene sia stata acquisita attraverso una condotta criminale e non attraverso attività legali. Questo è il motivo per cui ciò che più conta in questi casi è la discrepanza tra il valore della proprietà e i redditi legali della persona interessata. La proposta formulata dal Parlamento a questo proposito è stata approvata e l'Articolo 5 (1) prevede esplicitamente la discrepanza tra il valore della proprietà e il reddito legittimo della persona condannata come un dato di fatto che giustifica la constatazione di un Tribunale che la proprietà in questione sia stata acquisita attraverso una condotta criminale⁷⁰.

L'Articolo 4 (2) della Direttiva non prevede le due ipotesi che escludono la confisca, che erano incluse nella proposta: qualora le attività criminali non possano essere oggetto di procedimenti penali a causa della prescrizione secondo il diritto penale nazionale, o nel caso in cui tali attività criminali siano già state oggetto di procedimento penale che ha portato all'assoluzione finale della persona o negli altri casi in cui si applica il principio del *ne bis in idem*⁷¹.

I modelli per la gestione delle proprietà congelate e confiscate

Per quanto riguarda la gestione delle proprietà sequestrate e confiscate, il testo della Direttiva è integrato da alcune delle proposte formulate dal Parlamento Europeo. In particolare è stato introdotto l'Articolo 10 (3), che manca nella proposta della Commissione, che concentra sull'utilizzo della proprietà confiscata nell'interesse pubblico o per scopi sociali, e incoraggia gli Stati Membri a prendere in considerazione le misure necessarie a tal fine.

La relazione del Parlamento Europeo tuttavia dà maggior risalto al riutilizzo dei beni confiscati a fini sociali⁷². Le nuove disposizioni nell'Articolo 10 sono proposte intendendo che gli Stati Membri, invece di prenderle solo in considerazione, adottino le misure necessarie per contemplare la vendita e la destinazione dei beni confiscati come una priorità per le forze dell'ordine e per i progetti di prevenzione della criminalità, nonché per altri progetti di interesse pubblico e di utilità sociale. La proposta è stata approvata.

⁶⁹ Engel e altri c. Paesi Bassi, sentenza dell'8 giugno 1976, serie A n. 22; Walsh contro Regno Unito [2006] CEDU 43384/05, (21 novembre 2005); Air Canada c. Regno Unito, sentenza del 5 maggio 1995, serie A n. 316 A.; AGOSI c. Regno Unito, sentenza del 24 ottobre 1986, serie A n. 108; Fondazione Dassa e altri contro il Liechtenstein, sentenza del 10 luglio 2007.; Welch c. Regno Unito, sentenza 9 febbraio 1995, serie A n. 281 A.

⁷⁰ I pareri del Comitato delle Regioni e del Comitato Economico e Sociale Europeo hanno contribuito anche a formulare la discrepanza tra la proprietà e i redditi come una circostanza essenziale che giustifica una constatazione di beni illegali.

⁷¹ Principio del diritto penale secondo il quale un accusato non può essere giudicato due volte per lo stesso reato.

⁷² Nel suo parere, il Comitato economico e sociale europeo attribuisce inoltre particolare attenzione alla questione della destinazione e della restituzione di fondi confiscati. Il CESE sottolinea che la vendita diretta dei beni spesso permette alle organizzazioni criminali di ritornare in possesso di tali beni in modo indiretto. Questo rafforza i vantaggi della destinazione di tali beni in primo luogo a fini sociali. Questo avrebbe il "doppio vantaggio di prevenire la criminalità organizzata e promuovere lo sviluppo economico e sociale". A questo proposito il CESE osserva che "ci sono vari approcci possibili, che devono coinvolgere le autorità centrali degli Stati membri e che dovrebbero essere esplorate e adattate alla luce delle vittime, dell'interesse pubblico e della natura dei beni congelati".

L'importanza attribuita dal Parlamento Europeo al riutilizzo sociale dei beni congelati è dimostrata anche negli emendamenti proposti nei rispettivi considerando del preambolo della proposta di Direttiva (16 e 16a), che tuttavia sono stati approvati in misura molto limitata. Per incoraggiare il riutilizzo sociale dei beni congelati e per evitare il rischio di ulteriori infiltrazioni criminali, il Parlamento Europeo osserva che *"sarebbe opportuno prendere in considerazione la creazione di un fondo dell'Unione in cui si raccolga una parte dei beni confiscati dagli Stati membri. Tale fondo dovrebbe essere aperto a progetti pilota di cittadini dell'Unione, ad associazioni, coalizioni di ONG e qualsiasi altra organizzazione della società civile, per incoraggiare un efficace riutilizzo sociale dei beni confiscati ed ampliare le funzioni democratiche dell'Unione"* (16).

Più avanti si precisa che è necessario adottare misure comuni per evitare che le organizzazioni criminali ritornino in possesso di beni illecitamente ottenuti. Esempi di strumenti efficaci in questo senso sono gli Uffici per la Gestione dei Beni, così come l'uso dei beni confiscati per progetti volti a contrastare e prevenire la criminalità, e per altri scopi istituzionali o pubblici o per uso sociale (16a).

Alcune delle misure di cui sopra proposte dal Parlamento sono al centro di diversi modelli di gestione delle proprietà congelate e confiscate approvate in diversi Stati Membri. In alcuni Stati Membri (ad esempio l'Italia), la gestione delle proprietà è affidata ad un organismo appositamente istituito a tal fine. Altri Stati Membri lasciano la gestione dei beni confiscati nelle mani delle autorità fiscali o di consigli interdipartimentali all'interno del governo (ad esempio in Bulgaria).

Alcuni di questi modelli mostrano gravi lacune che comportano la distruzione o la dissipazione dei beni confiscati; altri costituiscono delle buone pratiche utilizzando i beni confiscati per scopi sociali o lasciando la gestione ad organizzazioni non governative. In un terzo gruppo di modelli, la proprietà viene venduta ed i mezzi finanziari sono utilizzati allo scopo di prevenire la criminalità.

NORME COMUNI A LIVELLO UE: RACCOMANDAZIONI

Lo sviluppo della normativa dell'UE in materia di confisca dei beni non è ancora completata, in quanto non è

pronta ad affrontare alcuni dei modelli più avanzati di sequestro/confisca, non collegati alla condanna penale. Si potrebbero fare alcune raccomandazioni finalizzate al superamento di alcune delle suddette carenze nei regolamenti UE allo scopo di contribuire alla futura elaborazione di norme comuni a livello europeo e a migliorare l'identificazione, il sequestro e la confisca di beni oggetto di confisca a livello nazionale. Questo è particolarmente necessario per quanto riguarda la cooperazione europea nei casi di reati transnazionali e di beni che si trovano al di fuori dei confini dello stato che opera la confisca. Qui di seguito sono riportate le raccomandazioni generali che potrebbero adattarsi agli Stati Membri dell'UE, a prescindere dal loro modello di sequestro/confisca dei beni.

Quadro istituzionale

- Prevedere norme che consentano il rafforzamento istituzionale degli uffici per il recupero dei beni che agiscono negli Stati membri, in tre modi: aumentando la loro autonomia, indipendenza e specializzazione; ampliando i loro poteri riguardanti l'identificazione, il sequestro e la confisca dei proventi di reato; e rafforzando la cooperazione tra di loro;
 - mettere in atto meccanismi per supervisionare il lavoro degli organi di confisca;
 - introdurre garanzie giuridiche per la trasparenza, l'integrità, l'efficacia e la responsabilità degli organi di confisca e delle procedure di confisca seguite;
 - prevedere elevati standard comuni per la cooperazione interistituzionale e interstatale a livello dell'UE.

Il sequestro e la confisca effettiva dei beni illeciti, così come un regolamento giuridico adeguato e attuabile nella pratica, dipendono in gran parte dalle autorità nazionali attuative negli Stati membri, dai loro poteri e dalle modalità di cooperazione.

A questo riguardo, né la proposta per una direttiva, né la legge definitivamente adottata contengono disposizioni relative a tali autorità. Per di più, la descrizione della Direttiva del quadro normativo attualmente in vigore nell'Unione in materia di congelamento, sequestro e confisca dei beni non fa alcun riferimento alla Decisione del Consiglio 2007/845/GAI, che invita gli Stati Membri a istituire o designare degli Uffici nazionali per il Recupero dei Beni (considerando 7 del Preambolo)⁷³.

Un lavoro più efficace e di successo di questi organismi

⁷³A questo proposito, nel suo parere il CESE esprime il rammarico che la proposta non incorpori l'acquis comunitario in materia di cooperazione giudiziaria e di cooperazione tra le autorità investigative. Esso rileva inoltre che l'identificazione e il tracciamento dei proventi del crimine richiedono il rafforzamento dei poteri degli Uffici per il Recupero dei Beni e dell'Eurojust. Quindi, a parte il necessario coordinamento e lo scambio sistematico di informazioni tra gli Uffici nazionali per il Recupero dei Beni, il CESE ritiene che sia necessario a lungo termine considerare la centralizzazione a livello europeo in questo settore, sia attraverso una nuova organizzazione dedicata o direttamente tramite Eurojust. Dovrebbero essere tenuti presenti anche i risultati del Comitato delle Regioni. Nel parere sulla proposta per una direttiva, osserva che non tutti gli Stati Membri hanno attuato la Decisione del Consiglio 2007/845/GAI concernente la cooperazione tra gli Uffici per il Recupero dei Beni. Pertanto le misure di cui sopra sono giustificate.

potrebbe essere garantito dall'istituzione di strutture nazionali con un'organizzazione individuale, competenza nel settore della confisca e poteri più ampi non solo nella fase iniziale del procedimento di confisca, ma anche nell'identificazione dei proventi del crimine nelle fasi successive, tra cui i procedimenti giudiziari.

In aggiunta a questo, un ampliamento dei poteri di queste autorità consentirebbe l'utilizzo delle informazioni e dei dati scambiati tra di loro nel procedimento di confisca in tribunale.

Ambito della confisca non basata sulla sentenza e gestione delle proprietà sequestrate e confiscate

- Incoraggiare l'ampliamento dell'ambito della confisca non basata sulla sentenza, prevedendone l'emanazione nel quadro del procedimento civile; l'approccio da seguire dovrebbe essere quello approvato in relazione alla confisca allargata, ossia concentrandosi sulla discrepanza tra la proprietà di una persona e il reddito lecito e non solo sull'impossibilità di avere una condanna definitiva per il reato commesso da quella persona. Questo approccio faciliterebbe il riconoscimento reciproco dei provvedimenti di congelamento e confisca in quegli Stati Membri che hanno istituito tale procedura nelle leggi nazionali.

- Prevedere norme che garantiscono la tutela dei diritti umani nei procedimenti di confisca mediante un riesame giudiziale e dei rimedi efficaci, soprattutto per quanto riguarda la confisca non basata sulla sentenza.

- Prevedere analisi e valutazioni da parte degli Stati Membri dell'efficienza delle norme applicabili a livello nazionale per la gestione delle proprietà confiscate al fine del loro miglioramento.

- Introdurre adeguati meccanismi per la gestione dei beni sequestrati e successivamente confiscati, in particolare ai fini del loro riutilizzo nell'interesse pubblico, anche per esigenze sociali.

- Garantire visibilità al pubblico delle misure adottate dagli Stati Membri in materia di gestione dei beni confiscati al fine di avere un effetto deterrente e dimostrare che i beni acquisiti attraverso l'attività criminale sono sempre sequestrati dallo stato.

- Promuovere la pubblicità delle misure adottate dal governo in materia di reati penali e garantire la trasparenza attraverso misure di legge (ad esempio attraverso un registro pubblico delle proprietà confiscate o una strategia per lavorare con il pubblico).

Riconoscimento reciproco delle decisioni di "confisca civile" all'interno dell'UE

- Considerare le possibilità di ampliare l'ambito delle due Decisioni Quadro rendendo le loro disposizioni applicabili agli atti giudiziari per il sequestro e la confisca dei proventi di reato emessi anche in procedimenti civili.

- Considerare l'idea di adottare una direttiva in sostituzione delle Decisioni Quadro e di istituire delle

norme minime per l'esecuzione degli ordini di sequestro e confisca dei proventi di reato all'interno dell'Unione Europea.



UN MODELLO IDEALE
PER I SISTEMI NAZIONALI DI CONFISCA

UN MODELLO IDEALE

- **Autorità nazionali istituzionalmente rafforzate (autonome, indipendenti, specializzate, competenti) con poteri per rintracciare, identificare, sequestrare e confiscare beni illeciti**

Questo è un requisito fondamentale per gli Stati Membri dove i reati gravi portano all'accumulo di beni illeciti. Tali autorità dovrebbero essere indipendenti, competenti e altamente motivate a raggiungere gli obiettivi specifici della confisca: privare i criminali dal profitto economico della loro attività illegale.

Il sequestro e la confisca effettiva dei beni illeciti, come anche un regolamento giuridico adeguato e applicabile, dipendono in gran parte dalle autorità nazionali attuative negli Stati Membri, dai loro poteri e dalle modalità con cui cooperano tra di loro.

Stabilire delle strutture nazionali con competenze specifiche nel settore della confisca, oltre ad ampliare i loro attuali poteri, ove necessario, è un prerequisito per un lavoro più efficace e di successo di questi organi. L'estensione dei poteri potrebbe coprire non solo la fase iniziale del procedimento di confisca, ma anche la tracciabilità e l'identificazione dei proventi del crimine nelle fasi successive, tra cui i procedimenti giudiziari.

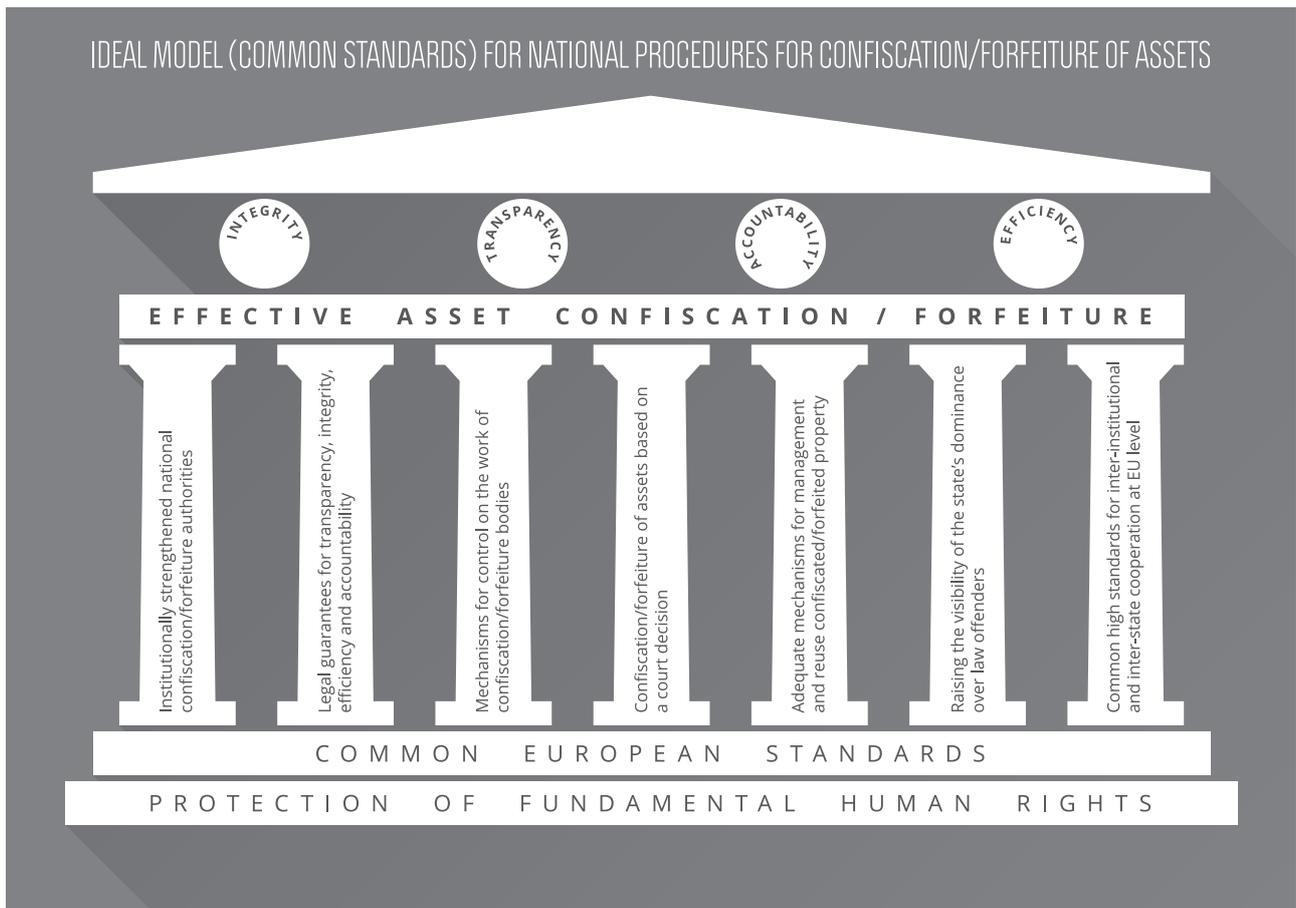
- **Misure di garanzia nella legge per trasparenza, integrità, efficienza e responsabilità delle autorità e delle procedure di confisca**

I poteri conferiti alle autorità di confisca richiedono un livello di trasparenza, integrità e responsabilità che va oltre i normali standard.

La trasparenza dovrebbe prevedere un buon accesso alle informazioni per le procedure, i documenti, i beni confiscati, nonché la loro gestione e l'ulteriore utilizzo. L'attuazione delle politiche di trasparenza è strumentale anche per sensibilizzare l'opinione pubblica sulla gestione dei beni e per rafforzare l'effetto preventivo della legge.

L'integrità dovrebbe prevedere una gestione adeguata del conflitto di interessi, la dichiarazione dei beni delle autorità di sequestro/confisca e elevati standard etici nella vita personale e professionale dei responsabili. La responsabilità dovrebbe guidare il comportamento delle istituzioni e dei membri dei loro staff nella gestione della spesa pubblica e nell'uso delle risorse proporzionalmente agli obiettivi.

L'efficienza è collegata al raggiungimento dell'obiettivo chiave della confisca: privare i criminali dei beni derivanti da attività criminali o confiscare beni la cui origine legale non può essere provata. Particolarmente importante da questo punto di vista è l'esistenza di procedure rapide, sia nella fase istruttoria che in quella processuale. A questo proposito, il sequestro/confisca non basato sulla condanna mostra vantaggi significativi rispetto alla confisca penale.



- **Meccanismi di controllo sul lavoro degli organi di confisca**

Il rafforzamento delle autorità nazionali e il consolidamento dei loro poteri in materia di procedure di confisca dovrebbero andare di pari passo con l'istituzione di garanzie giuridiche per la trasparenza, l'integrità e l'efficienza nell'esercizio di tali poteri, compresi meccanismi adeguati per vigilare sull'attività di tali autorità.

Tali istituzioni dovrebbero essere soggette sia al controllo istituzionale sia a quello pubblico della società civile e questo dovrebbe prevedere relazioni annuali pubbliche ufficiali delle autorità di confisca, dibattiti pubblici sulle relazioni in Parlamento, conferenze stampa con informazioni sui beni sequestrati e confiscati, nonché sul loro mantenimento e riutilizzo.

- **Il sequestro/confisca dei beni dovrebbe essere basati su una sentenza del Tribunale, emessa come condanna penale o come sanzione civile, nel caso in cui vi sia una differenza significativa tra i beni acquisiti ed il reddito legittimo o legalmente provato di una persona**

Tale approccio faciliterebbe il riconoscimento reciproco dei provvedimenti di sequestro e confisca tra gli Stati

Membri che hanno istituito tali procedure nelle loro leggi nazionali. Le procedure giudiziarie devono essere contrassegnate dai più elevati standard di trasparenza, giusto processo e tutela dei diritti umani. Sarebbe opportuno introdurre garanzie speciali per evitare procedimenti giudiziari eccessivamente lunghi, la prevenzione del conflitto di interessi e l'applicazione di elevati standard etici.

- **Norme per garantire la tutela dei diritti umani nei procedimenti di sequestro/confisca dei beni attraverso il controllo giudiziario e rimedi legali adeguati ed efficaci per la tutela giudiziaria**

Stabilire tali norme è obbligatorio, soprattutto alla luce del rischio di violazione dei diritti umani durante le procedure di sequestro/confisca. I diritti umani che dovrebbero essere tutelati comprendono: diritto a un rimedio efficace e a un giudice imparziale; comunicazione della decisione di sequestro alla persona interessata non appena possibile dopo la sua esecuzione; possibilità per la persona la cui proprietà è colpita di opporsi all'ordine di sequestro dinanzi a un tribunale; restituzione immediata del bene congelato che non viene successivamente confiscato; motivazione di ogni ordine di confisca e comunicazione dell'ordine alla persona interessata, come pure l'effettiva possibilità per una persona, nei confronti della quale è stata ordinata la confisca, di opporsi dinanzi a un

tribunale; diritto di consultare un avvocato durante tutto il procedimento di sequestro/confisca; effettiva possibilità di contestare le circostanze del caso, inclusi fatti specifici e prove disponibili, sulla base dei quali il bene in questione è considerato un bene derivante da un comportamento criminale; misure per garantire che il provvedimento di sequestro/confisca non impedisca alle vittime di un reato di chiedere un risarcimento per le loro richieste.

La tutela dei diritti umani dovrebbe coprire anche i terzi interessati da procedure di sequestro/confisca.

▪ **Meccanismi adeguati per la gestione dei beni sequestrati e successivamente confiscati al fine di riutilizzarli per l'interesse pubblico**

La normativa europea in materia di gestione dei beni confiscati è chiaramente rappresentata dalla Direttiva 2014/42/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 3 aprile 2014.

Per quanto riguarda la gestione delle proprietà sequestrate, la Direttiva prevede di istituire uffici centralizzati e una serie di uffici specializzati per garantire un'adeguata gestione della proprietà congelata in vista di una possibile confisca successiva, nonché la possibilità di vendere o trasferire la proprietà ove necessario. Per quanto riguarda la gestione dei beni già confiscati, il focus è sulle misure che consentono di utilizzarli per scopi d'interesse pubblico o sociale (Articolo 10).

Gli Stati Membri dovrebbero raccogliere regolarmente, possibilmente a livello centrale, e inviare alla Commissione, statistiche complete sul numero di confische eseguite, sul valore stimato dei beni al momento del sequestro e della confisca.

Gli Stati Membri devono inoltre inviare alla Commissione le statistiche, se disponibili a livello centrale, del numero di richieste di sequestro e confisca da eseguire in un altro Stato Membro, nonché del valore o del valore stimato dei beni recuperati a seguito di esecuzione in un altro Stato Membro (Articolo 11).

Da un lato tali misure faciliterebbero la futura confisca dei beni sequestrati poiché ne impedirebbero in gran parte la distruzione e la dissipazione; dall'altro si ridurrebbe il rischio (nei casi di vendita del bene) che lo stesso possa essere riutilizzato per scopi criminali. A questo scopo la creazione e il mantenimento di appositi registri nazionali sono di notevole importanza.

▪ **Aumentare la visibilità della supremazia dello stato sulla criminalità e introdurre misure obbligatorie per la trasparenza**

Al fine di aumentare l'attenzione pubblica sulle misure adottate dagli Stati Membri in materia di gestione dei

beni confiscati, le misure stesse dovrebbero diventare visibili al pubblico. Uno strumento potrebbe essere legato alla creazione di un registro pubblico online con i beni confiscati in ogni Stato Membro.

È inoltre necessario per un effetto deterrente rendere evidente la supremazia dello Stato sui trasgressori della legge. A questo scopo i beni confiscati, soprattutto beni immobili e mobili, devono essere contrassegnati in modo da pubblicizzare la loro confisca, attraverso speciali adesivi, manifesti o targhe.

▪ **Parametri comuni di cooperazione interistituzionale e interstatale a livello UE**

La cooperazione interistituzionale può avvenire attraverso l'accesso a diverse banche dati con informazioni sui beni e un rapido scambio di informazioni. Anche il riconoscimento reciproco degli atti giudiziari è un elemento cruciale; se il problema pare risolto per quanto riguarda la confisca basata su una sentenza (penale), rimane invece irrisolto quando una sentenza definitiva di confisca non è ancora avvenuta.



ALLEGATI

ALLEGATO 1. IL CASO DEI FRATELLI GALEV - BULGARIA

SETTEMBRE, 2014

Plamen Galev e Angel Hristov sono due noti e loschi personaggi bulgari che hanno destato un grande interesse in Bulgaria. Dalla metà degli anni '90 sono diventati un simbolo della impotenza dello stato e delle istituzioni bulgari verso la criminalità organizzata. A rendere questi due personaggi una leggenda hanno contribuito il loro profilo, la loro storia, i collegamenti diretti con il mondo politico e quello clandestino, la loro ricchezza ed il loro potere, ed infine la loro misteriosa scomparsa. Questo caso studio mostra quanto la procedura di confisca abbia intaccato la loro figura leggendaria.

Chi sono Plamen Galev e Angel Hristov? Comunemente chiamati "i fratelli Galev", in verità non sono parenti. Le loro vite si sono intrecciate durante il servizio militare, e da allora sono diventati inseparabili. Fino alla loro scomparsa nel 2012, i due uomini hanno condiviso anche la stessa casa. Sono stati reclutati dal Ministero degli Interni nello stesso momento e nel 1990 hanno iniziato a lavorare per le più alte Unità di polizia (la Squadra Specialistica Antiterrorismo ed il Servizio Nazionale per la Lotta alla Criminalità Organizzata). Entrambi hanno lasciato il servizio di polizia nel 1998 e da allora hanno istituito numerose imprese.

Nel giro di pochi anni, i fratelli Galev hanno preso il pieno controllo di Dupnitsa, una città a circa 55 km da Sofia, di circa 40.000 abitanti. La loro principale attività era il racket: un anno e mezzo dopo la loro scomparsa, l'ex sindaco Plamen Sokolov ha dichiarato che i fratelli Galev avevano introdotto la cosiddetta "tassa della pace",

che era richiesta a tutti coloro che volevano sviluppare un'attività imprenditoriale nella città. Nel corso del tempo hanno acquisito in maniera occulta anche il controllo del governo locale: le loro aziende offrivano i servizi di sicurezza degli edifici comunali ed erano solite vincere tutti gli appalti pubblici della regione. Alcune persone appartenenti alla loro cerchia godono ancora di rispetto all'interno della città.

Figure come "l'ex guardia del corpo" o "l'ex pilota" dei Fratelli Galev continuano a riemergere nel casellario giudiziario. Gli abitanti di Dupnitsa ritengono che ancora oggi i Fratelli Galev, dai loro nascondigli, continuano a elargire ricompense e punizioni, e la gente continua a vivere nella paura.

Nel 2009, i fratelli Galev sono scesi in politica e hanno partecipato alla campagna per le elezioni parlamentari. Hanno approfittato di una riforma elettorale che era stata adottata da poco (e successivamente abrogata) che permetteva ai candidati indipendenti di concorrere per le elezioni ed essere eletti con voto di maggioranza. A quel tempo i fratelli Galev erano in custodia cautelare per i reati di cui sono stati successivamente condannati. Lo scopo della loro candidatura era in verità godere dell'immunità di cui i candidati al Parlamento godono durante la campagna elettorale. Le connessioni politiche dei fratelli Galev sono perfino precedenti: nel 2008 l'allora Ministro degli Interni Roumen Petkov li ha incontrati, suscitando così tanta indignazione nell'opinione pubblica che è stato costretto alle dimissioni.

All'inizio del 2009, Galev e Hristov sono stati accusati di aver fondato un gruppo di criminalità organizzata dedito al racket ed altri crimini. Successivamente, il 4 novembre 2010, la Corte distrettuale di Kyustendil, con la sentenza n.23, ha assolto Plamen Galev e Angel Hristov da tutte le accuse. Infine la Corte d'appello di Sofia, con la sentenza n. 24 del 6 luglio 2011, ha annullato la sentenza della Corte distrettuale e ha dichiarato i due imputati colpevoli, condannando Plamen Galev a sette anni di reclusione, una multa di 10.000 LEV (circa 5000 euro) e la confisca di 1/3 delle sue proprietà, e Angelo Hristov a cinque anni di reclusione, una multa di 7.000 LEV (circa 3500 euro) e la confisca di 1/4 dei suoi beni. Il 3 maggio 2012, la Corte Suprema della Bulgaria ha confermato la condanna, che è così divenuta definitiva. Le pene detentive, però, non sono mai state scontate dal momento che i fratelli Galev sono scomparsi, riuscendo così a sfuggire alla giustizia.

Questa lunga saga familiare si è così conclusa prima di poter infliggere la pena, minando la già compromessa fiducia nel sistema giudiziario bulgaro. Proprio per questo la confisca dei beni rappresenta in questo caso l'unica e ultima occasione per ripristinare almeno in parte la giustizia, ed evitare l'impunità per chi guadagna attraverso i reati.

FASI MONITORATE:

1. *Identificazione dei beni illeciti*

Le basi giuridiche applicate per avviare questa procedura di confisca sono contenute nella Legge sulla Confisca dei Beni Criminali (FCAA) abrogata nel 2012. L'articolo 4 del FCAA stabilisce i termini e le condizioni per il sequestro/confisca dei beni per le persone che sono sotto un procedimento penale per i reati espressamente previsti dalla legge (articolo 3): nel caso in oggetto non è stata comprovata l'origine legale dei beni e quindi si applica la citata legge. Nei casi in cui tali beni siano stati ceduti a terzi in buona fede e sia stato corrisposto il valore reale dei beni per intero, sono soggetti a confisca solo i proventi ricevuti dal soggetto sotto processo. Sono inoltre soggetti a confisca anche quei proventi di reato che fanno parte del patrimonio di una persona giuridica controllata dalla persona sotto accusa individualmente o congiuntamente con un'altra persona fisica o giuridica. I beni sono inoltre sequestrati in caso di successione legale alla persona giuridica (articolo 6, FCAA), così come nel caso di comunione dei beni, se si dimostra che l'altro coniuge non ha contribuito al bene (articolo 10, FCAA). In questo senso la legge prevede che i beni, fino a prova contraria, sono da considerare a vantaggio della persona sotto accusa se acquisiti dal coniuge e/o dai suoi figli minori con il loro nome, e/o se tali beni hanno un valore rilevante, superano il reddito della persona in un certo lasso di tempo e nessun'altra fonte di reddito può essere dimostrata (articolo 9, FCAA). La legge prevede inoltre

che le transazioni effettuate con proventi di reato siano da considerare nulle davanti allo Stato, se i requisiti di cui all'articolo 7 FCAA sono soddisfatti, vale a dire (1) nel caso di operazioni a titolo gratuito verso terze persone fisiche o giuridiche, o (2) nel caso di operazioni pagate da terzi, se questi erano al corrente della provenienza illecita o hanno ricevuto i beni al fine di occultarla. Per questi motivi è oggetto di confisca anche il corrispettivo pagato.

Nel caso in esame la procedura per identificare i beni di provenienza illecita di Plamen Galev e Angel Hristov è iniziata il 27 gennaio 2009, sotto la competenza degli ispettori dell'Unità Blagoevgrad della Commissione per l'Istituzione dei Beni Provenienti da Attività Criminali (CEPACA). Ai sensi della legge allora in vigore, le verifiche della Commissione non potevano durare più di dieci mesi e potevano essere prorogate una volta sola per altri tre mesi (articolo 15, FCAA).

Nel caso in oggetto gli ispettori hanno completato le indagini prima del termine: le verifiche sono state notificate in data 27 gennaio 2009, e il 25 giugno 2009 la Commissione ha presentato la relazione chiedendo il congelamento dei beni, quindi impiegando meno di cinque mesi invece dei legali tredici. La ragione di tale celerità può essere ricondotta alla crescente attenzione che il caso ha ricevuto da parte del pubblico. Gli ispettori da soli non possono accelerare il processo in quanto il loro lavoro dipende esclusivamente da altri enti pubblici che forniscono loro le informazioni riguardo la famiglia, la proprietà e la capacità finanziaria dei soggetti controllati. Anche se le Istruzioni Operative Comuni che regolano i rapporti della Commissione con le altre istituzioni stabiliscono che le risposte alle richieste degli ispettori devono essere celeri, nella pratica le ispezioni sono molto più veloci se coinvolgono figure di alto profilo perché il pubblico, soprattutto attraverso i media, esercita una pressione sulla dirigenza della Commissione e in particolare sul suo presidente che, di conseguenza, concentra gli sforzi degli ispettori su casi particolari e facilita la comunicazione delle informazioni richieste dai rispettivi organi.

Una volta che l'ispezione è conclusa, gli ispettori presentano una relazione dettagliata a un organismo collegiale composto da cinque membri, che è l'unico organismo autorizzato a prendere decisioni sulle azioni successive. La Commissione non ha alcuna discrezionalità ma è tenuta a prendere una decisione in merito se l'ispezione stabilisce differenze significative tra il reddito legale e le spese sostenute dalle persone indagate nel corso di un certo periodo di tempo. Ai sensi della Legge sulla Confisca dei Beni Criminali applicabile al momento dei fatti, una significativa discrepanza è considerata una differenza di 60.000 BGN (30.600 euro), che la giurisprudenza interpreta come quattrocento salari minimi.

Nel caso in esame la CEPACA ha ritenuto che i proventi di reato acquisiti da Plamen Galev e da Angel Hristov ammontavano a 4.247.789,12 BGN (2,17 milioni di euro). I beni variavano per tipologia e comprendevano partecipazioni societarie, depositi in banche, armi da fuoco, immobili, auto e moto. Per i beni immobili e le auto, la Commissione ha chiesto il parere di periti indipendenti certificati per la valutazione di immobili. Nella mozione di sequestro motivato, la Commissione ha chiesto al giudice di assegnare al perito l'accertamento in termini di valore di mercato per alcune proprietà immobiliari e beni. L'ispezione ha rilevato che, nel periodo in esame, le spese di Plamen Galev hanno superato il suo reddito legale di 6.443,08 salari minimi; nel caso di Angelo Hristov, la differenza constatata era pari a 1.193,73 salari minimi. Sulla base di questi risultati, la Commissione ha deciso il 25 giugno 2009 di richiedere al Tribunale Distrettuale competente di Kyustendil il sequestro dei beni acquisiti illegalmente, così come identificati dagli ispettori. I risultati dell'ispezione condotta dall'unità di Blagoevgrad della Commissione sono stati approvati anche a livello centrale.

Per garantire l'imparzialità degli organi della Commissione e l'attendibilità delle ispezioni, la Legge per la Confisca dei Beni Criminali (oggi abrogata) vieta che i membri della Commissione: (1) siano impegnati in un'attività commerciale o siano partner di società a responsabilità illimitata, siano dirigenti o membri degli organi di supervisione, gestione o controllo di società, cooperative, imprese pubbliche o persone giuridiche senza scopo di lucro; (2) ricevano compensi in base a contratti civili o a contratti di lavoro di servizio civile con organizzazioni statali o pubbliche, enti commerciali, cooperative o persone giuridiche senza scopo di lucro, persone fisiche o ditte individuali, salvo che per incarichi accademici o di insegnamento o per diritti d'autore (Articolo 12, comma 6). Per di più, secondo la Legge sul Conflitto di Interessi, i membri della Commissione sono tenuti, in qualità di capi di un'organizzazione di bilancio pubblico istituito dalla legge, a dichiarare eventuali incompatibilità o interessi privati.

Il Regolamento della Commissione prevede l'istituzione di un Ispettorato, a cui è assegnato, tra gli altri, il "compito di esercitare il controllo e di condurre delle ispezioni per stabilire conflitti di interesse secondo i termini e le procedure ai sensi della Legge sul Conflitto di Interessi". Nel caso in questione non si è verificato il problema di possibili conflitti di interesse in relazione a ispettori o membri della Commissione: non vi sono dati che indichino tali conflitti di interessi o dubbi al riguardo, sia nell'ambito del procedimento che nei media, né si è a conoscenza di eventuali azioni intraprese dall'Ispettorato in questa direzione in relazione al caso in questione.

Questo studio si basa sostanzialmente sulle informazioni fornite dalla Commissione, tra cui atti giuridici, verbali delle udienze, l'azione legale in cui è stato richiesto

il sequestro/confisca, oltre a pubblicazioni sui media e sentenze pubblicamente accessibili. I risultati dell'ispezione della Commissione sono stati impugnati in tribunale.

Valutazione complessiva della fase

L'identificazione dei beni è stata condotta in modo veloce e efficiente: è stato individuato un gran numero di beni e automobile e sono state identificate società collegate, tra cui società *off-shore*. Le repliche scritte da parte degli ispettori in risposta agli appelli successivi dimostrano la loro preparazione sul caso e la convinzione di essere nel giusto, sia da un punto di vista giuridico che di fatto. Non c'è un singolo elemento in questo caso che getti delle ombre sull'integrità degli ispettori o dei membri della Commissione.

Nonostante ciò è difficile credere che la Commissione sia riuscita a individuare tutti i beni dei Fratelli Galev. Non è però esagerato affermare che, qualora la Commissione portasse a termine il suo lavoro, sarebbe l'istituzione che ha maggiormente danneggiato i Fratelli Galev.

Per quanto riguarda la trasparenza, le ispezioni dei beni sono per legge riservate e i risultati di tali ispezioni non saranno rivelati prima del sequestro dei beni.

2. Sequestro dei beni illeciti

Per quanto riguarda il sequestro dei beni, la Commissione agisce d'ufficio e deposita una richiesta motivata alla Corte distrettuale competente. La Corte si pronuncia il giorno stesso in cui la richiesta è stata depositata, accogliendo o respingendo il sequestro dei rispettivi beni. La sentenza del tribunale che concede il sequestro dei beni viene immediatamente applicata.

L'ispezione dei beni dei Fratelli Galev ha accertato notevoli discrepanze tra le entrate legali e le spese sostenute dagli stessi nel periodo dell'ispezione. Per questi motivi, il 25 giugno 2009 la Commissione ha deciso di richiedere al Tribunale Distrettuale competente di Kyustendil il sequestro dei beni acquisiti illegalmente, identificati dagli ispettori. Una richiesta in tal senso è stata presentata al tribunale il 26 giugno 2009. Con una sentenza emessa lo stesso giorno, il tribunale ha accolto il sequestro dei beni.

Il requisito di legge secondo cui il tribunale delibera senza indugio su una richiesta presentata dalla Commissione è stato rigorosamente rispettato nel caso in questione. Tutti i beni illeciti, accertati dall'ispezione, sono stati bloccati.

Un certo numero di ricorsi sono stati depositati in questa fase del procedimento. Quelli più gravi sono stati depositati da persone giuridiche che la Commissione

ha ritenuto essere “controllate” da Galev e Hristov, i quali hanno negato le accuse. Il ricorso avanzato da Maxa Limited, una società registrata nelle Isole Vergini britanniche e rappresentata da una terza parte, ne è un esempio significativo. La società ha contestato il sequestro dei beni, sostenendo che le sue attività erano sostanzialmente separate da quelle degli imputati nel procedimento di sequestro, e che avrebbe potuto provare in qualsiasi momento la fonte legale iniziale dei beni, con la quale aveva acquistato i beni sequestrati. Il tribunale, a quanto pare, ha approvato le argomentazioni proposte dagli ispettori della Commissione secondo cui la società era in realtà utilizzata per nascondere il titolo reale, vale a dire il possesso della proprietà da parte di Plamen Galev e di Angel Hristov. La Commissione ha sostenuto la sua richiesta con uno studio dettagliato delle operazioni effettuate dalle società e di tutti i rapporti diretti e indiretti tra queste società e gli imputati. Si è stabilito che: gli immobili in questione, anche se intestati alla società, erano occupati, usati, detenuti e gestiti da Galev, Hristov e dalle loro famiglie; nel corso della costruzione di tali immobili i due hanno svolto tutte le attività riguardanti il controllo e il rilascio dei documenti richiesti; la società ha condotto delle operazioni con le quali ha registrato milioni di perdite per le quali non esisteva nessuna spiegazione logica di mercato; il rappresentante della società era un contabile di società controllate da Galev e Hristov; infine altre prove indirette che indicano che Maxa Limited è servita come copertura dei beni degli imputati.

Il fatto che il giudice abbia accettato tali argomentazioni e abbia concesso il sequestro dei beni detenuti da società *off-shore*, dimostra le potenzialità della Legge sulla Confisca dei Beni. Le disposizioni giuridiche fatte valere nel caso dei Fratelli Galev sono state riprodotte nella nuova legge, quindi si potrebbe ragionevolmente prevedere che la nuova legge diventerà un importante strumento nella lotta contro la dispersione dei beni attraverso società *off-shore*. Tuttavia, questo richiede anche una pertinente sentenza di sequestro, in cui il giudice si pronuncia sulle questioni sollevate nell'istanza. Durante la fase di sicurezza l'istanza della Commissione è valutata solo come “possibilmente ben fondata”. In ogni modo, la Commissione e la legge sono state apparentemente efficaci in relazione al sequestro dei beni, tra cui quelli delle società e di terzi, nel caso dei Fratelli Galev.

Per quanto riguarda la gestione dei beni sequestrati, la Legge sulla Confisca dei Beni Illeciti (FIAA) attualmente in vigore contiene delle disposizioni precise a tal fine. Il principio generale sancito dal Codice di Procedura Civile stabilisce che i beni sequestrati devono essere lasciati alla persona indagata o a chi detiene i beni nel momento in cui è stato emesso il provvedimento per custodirli. La Commissione può anche richiedere al giudice di nominare una persona perché conservi i beni

dietro compenso (articolo 81, FIAA). Oltre al consueto obbligo di conservare i beni con la dovuta diligenza e di presentare una relazione sui relativi redditi e costi, la persona incaricata della custodia dei beni sequestrati deve comunicare alla Commissione eventuali danni, trasferimenti a terzi o procedimenti concernenti tali beni, e deve garantire l'accesso agli stessi da parte degli organi della Commissione per l'ispezione. I costi relativi alla conservazione e alla manutenzione dei beni sequestrati saranno a carico della Commissione (articolo 82, FIAA).

Per garantire la trasparenza e l'efficacia del lavoro della Commissione in questa fase, diverse circostanze concernenti i beni sequestrati saranno riportate in un registro tenuto dalla Commissione: il registro contiene i dati riguardanti la persona nei confronti della quale è stato avviato il procedimento; i beni sequestrati; il proprietario, la persona che detiene i beni al momento in cui sono stati sequestrati, ed anche la persona che custodisce i rispettivi beni; altri dati necessari per l'identificazione particolareggiata dei beni sequestrati. La legge prevede che la cessione di tali beni o l'iscrizione di un'ipoteca o l'assunzione di obblighi che potrebbero creare difficoltà nel recupero dei crediti ai sensi della sentenza del tribunale che concede la confisca a favore dello stato dei beni illeciti, siano nulle (articolo 86, FIAA).

I dati raccolti nel registro di cui sopra sono una buona base per valutare il lavoro della Commissione in questa fase del procedimento secondo la Legge sulla Confisca dei Beni Illeciti. Le statistiche disponibili, che consentono di analizzare il lavoro della Commissione nella fase del sequestro dei beni e nelle altre fasi del procedimento, sono state raccolte da diversi enti pubblici. Tuttavia, non sono sufficienti a trarre delle conclusioni sufficientemente oggettive sul lavoro della Commissione nel corso delle diverse fasi del procedimento per determinare, congelare, sequestrare e gestire i beni illeciti sequestrati e confiscati.

La Legge sulla Confisca dei Beni Illeciti applicabile al caso in questione non contiene disposizioni esplicite in materia di gestione dei beni sequestrati, quindi si applicano le disposizioni generali contenute nel Codice di Procedura Civile.

Lo studio di questa fase si basa sostanzialmente sulle informazioni fornite dalla Commissione, tra cui atti giuridici, verbali delle udienze, l'azione legale ragionata in cui si è richiesto il sequestro, oltre a pubblicazioni dei media e sentenze pubblicamente accessibili.

Valutazione complessiva della fase

Il sequestro/confisca dei beni imposto ai sensi della Legge sulla Confisca dei Beni Criminali (abrogata) è certamente uno degli atti più radicali dello Stato contro Galev e Hristov. Non si può dire che la Commissione

abbia raggiunto ogni singolo bene dei "Fratelli Dupnitsa", tuttavia il suo successo non deve essere sottovalutato in quanto questa è l'unica istituzione che potrebbe arrivare a beni illeciti ben nascosti. Sono state bloccate le proprietà che appartengono non solo a Galev e Hristov, ma anche alle persone fisiche e giuridiche a loro collegate. Sono state imposte restrizioni sui beni immobiliari che erano oggetto di operazioni che la Commissione sostiene essere nulle. Questo dimostra l'enorme potenziale della procedura di sequestro dei beni e dell'organismo responsabile della sua applicazione rispetto alla confisca dei beni.

Il sequestro rapido dei beni importanti in termini di dimensioni e di valore è un successo per la Commissione poiché la mancata esecuzione dello stesso avrebbe reso il successivo lavoro della Commissione del tutto inutile.

3. Procedure di sequestro e confisca dei beni illeciti

Secondo la legge applicabile al caso in questione, la Legge sulla Confisca dei Beni Criminali (abrogata), il procedimento di confisca inizia dopo una condanna definitiva dei soggetti indagati, emessa in procedimenti penali. In questa fase la Commissione agisce anche d'ufficio e presenta un'istanza motivata per il sequestro dei proventi di reato al tribunale distrettuale competente (a seconda rispettivamente della residenza della persona fisica o della sede legale della persona giuridica). Se l'istanza riguarda beni immobili, viene presentata al tribunale distrettuale competente nella zona in cui si trova l'immobile (articolo 28, comma 1). Il tribunale avvia il procedimento e pubblica un annuncio nella Gazzetta Ufficiale ove si indica la data della prima udienza, che non può essere prima di tre mesi a partire dalla pubblicazione dell'annuncio.

Nel caso in questione, alla Commissione è stata notificata la condanna definitiva dei Fratelli Galev il 10 maggio 2012. È stata richiesta una nuova indagine su queste persone e sulle società collegate poiché erano passati tre anni dalla precedente ispezione dei loro beni, svolta nel 2009. Questo è il motivo per cui, su richiesta della Commissione, il termine per la presentazione di una domanda di sequestro è stato prorogato.

Il 14 agosto 2012, la Commissione ha presentato un'istanza motivata al competente Tribunale Distrettuale di Kyustendil per la confisca di beni per un totale di 4.250.189,12 BGN (2,17 milioni di euro). Gli imputati nel procedimento erano Plamen Galev, Angel Hristov, le consorti Emilia Galeva e Radmila Hristova, oltre a tre società *off-shore*, M.P.V. Trading Limited, P.I.G. Nord Adams Limited, e Maxa Limited. Il 26 settembre 2012 il Tribunale Distrettuale di Kyustendil ha disposto di fissare la prima udienza per il 6 febbraio 2013 e ha ordinato la pubblicazione di un annuncio in tal senso nella Gazzetta Ufficiale.

Ancor prima della prima udienza, gli imputati Plamen Galev, Angel Hristov e le loro consorti Emilia Galeva e Radmila Hristova sono stati convocati, ma non sono stati trovati ai rispettivi indirizzi; ai sensi dell'articolo 47, comma 6, del Codice di Procedura Civile il Tribunale Distrettuale di Kyustendil ha nominato dei difensori d'ufficio per ciascuno di essi, a spese della Commissione (sentenza del Tribunale Distrettuale di Kyustendil del 3 dicembre 2012). Proprio in seguito alla nomina dei difensori d'ufficio la prima udienza, originariamente prevista per il 6 febbraio 2013, è stata rinviata. Da un lato si è stabilito che non era scaduto il periodo di un mese concesso agli imputati ai sensi dell'articolo 131 del Codice di Procedura Civile per fornire risposte scritte all'istanza di sequestro dei beni illeciti presentata dalla Commissione: le copie degli atti del procedimento erano state fornite ai difensori d'ufficio solo il 21 gennaio e il 28 gennaio 2013. D'altra parte, in considerazione dei materiali voluminosi del procedimento e della complessità dello stesso, così come dell'adeguata difesa richiesta, il tribunale ha accolto la richiesta dei difensori d'ufficio e ha prorogato il periodo di due mesi, fissando la successiva udienza per il 29 maggio 2013.

In sede di udienza, i rappresentanti della Commissione hanno sostenuto le accuse contenute nell'istanza di sequestro circa la nullità delle operazioni relative ai beni in relazione allo stato, come pure il legittimo presupposto che gli imputati avessero acquisito tali beni attraverso un'attività illegale. Il tribunale ha respinto le eccezioni d'invalidità del procedimento degli imputati e ha accolto l'istanza di sequestro presentata dalla Commissione. Il tribunale ha proceduto con il caso nel merito.

Durante l'udienza, i rappresentanti legali della Commissione hanno presentato ulteriori richieste oltre a quelle già presentate nell'istanza, vale a dire l'audizione dei testimoni e una serie di valutazioni di periti, una sull'edilizia, sulla valutazione, sulle automobili e tre su questioni economiche. Hanno contestato i contratti di finanziamento presentati dai convenuti in merito alla data e al contenuto, e, facendo seguito alla richiesta degli imputati di stabilire il collegamento di Plamen Galev e Angel Hristov con le tre società *off-shore*, anche loro parti in causa, hanno insistito affinché i documenti originali fossero presentati e fossero sentiti come testimoni i cittadini stranieri che rappresentavano le società in questione. Hanno chiesto inoltre al tribunale di ordinare che i quattro imputati, i fratelli Galev e le loro consorti, comparissero in tribunale di persona. Il tribunale ha accolto queste richieste e ha fissato un termine perché i rappresentanti della Commissione specificassero le domande da rivolgere agli imputati. Sono state accolte anche le obiezioni dei difensori d'ufficio degli imputati riguardo alle nuove richieste di prove avanzate dai rappresentanti della Commissione e il tribunale ha concesso un ulteriore periodo di un mese ai convenuti

per presentare una memoria in merito.

Durante quest'udienza è sorta una controversia tra i rappresentanti della Commissione e i difensori d'ufficio degli imputati in merito a una condanna definitiva ma non eseguita dei Fratelli Galev, i quali erano stati giudicati colpevoli e condannati a pene detentive e alla confisca di 1/4 e 1/3 dei rispettivi beni. La questione sollevata durante l'udienza riguardava la relazione tra la confisca civile e penale, in quanto ai sensi dell'Articolo 1, comma 2 della Legge sulla Confisca dei Beni Criminali (abrogata) i beni che sono già stati sequestrati secondo altre leggi non possono essere soggetti a sequestro secondo la suddetta FCAA (abrogata).

Tuttavia, secondo i difensori d'ufficio degli imputati, la sentenza finale per la confisca di alcuni beni dei Fratelli Galev ha reso l'istanza di sequestro motivata presentata dalla Commissione non valida e inammissibile relativamente a quei beni specificati nella sentenza finale della Corte d'Appello di Sofia, in quanto tali beni sarebbero stati sequestrati, una volta che l'ufficio esecutivo avesse attuato la sentenza. Ci si è quindi interrogati su quali beni fossero già stati sequestrati secondo diversi termini e procedure e che cosa rimaneva da sequestrare come richiesto dalla Commissione in termini di denaro, immobili, diritti di proprietà, ecc. A questa questione i rappresentanti della Commissione hanno risposto che il Procuratore Generale aveva chiesto che il procedimento penale davanti alla Corte Suprema di Cassazione fosse riaperto e che la confisca imposta fosse cancellata. Tuttavia, i procedimenti sono stati chiusi e il caso è stato deferito alla Suprema Procura di Cassazione con l'istruzione che fossero specificati gli indirizzi di residenza aggiornati delle due persone condannate affinché fossero convocate a tempo debito. A questo proposito il pubblico ministero di vigilanza nel procedimento davanti al Tribunale Distrettuale di Kyustendil ha affermato che *"la condanna di Plamen Galev e Angel Hristov è definitiva, ma non è eseguita per una serie di ragioni che non discuterò nell'udienza di oggi"*.

In effetti una delle ragioni è stata specificata nell'istanza presentata dal Procuratore Generale per la riapertura del procedimento penale. Secondo il Procuratore Generale, la sentenza definitiva per la confisca di 1/3 dei beni del condannato Plamen Galev e di 1/4 di quelli di Angel Hristov avrebbe dovuto essere annullata e il caso rinviato per un nuovo esame a causa dell'insufficienza di prove sulle proprietà dei condannati e della mancanza di indicazioni su quali beni particolari dovevano essere confiscati.

Tuttavia, nei procedimenti penali, oltre al reato commesso, al coinvolgimento in esso della parte accusata, alla natura e all'entità del danno inflitto, sono

soggette alla prova anche tutte altre circostanze rilevanti per la responsabilità della parte accusata, inclusa la sua famiglia e le altre proprietà. E nei casi perseguibili pubblicamente l'onere della prova ricade proprio sulla procura e sugli organi inquirenti. Inoltre la condanna può essere imposta solo se, al momento in cui viene emessa la sentenza, sussiste qualche proprietà, mobile o immobile. Ciò richiede che le prove sulle proprietà del convenuto siano raccolte, non solo dalla procura ma anche dal tribunale, prima di pronunciare la sentenza. Per quanto riguarda l'imposizione e l'esecuzione della confisca come condanna, dovrebbe essere tenuto in considerazione anche l'articolo 72 del Codice di Procedura Penale. Esso permette che il tribunale di primo grado conceda provvedimenti di sequestro nell'ambito di un procedimento penale su richiesta in tal senso da parte del pubblico ministero. Lo scopo è quello di garantire l'esecuzione delle condanne imposte e/o la confisca nel caso in cui venga emessa una condanna. Giacché il pubblico ministero nel procedimento penale ha un ruolo accusatorio per quanto riguarda la prova delle accuse, egli gode della discrezionalità di decidere se vi siano motivi per cercare insieme con il giudice di imporre le sanzioni sulla proprietà, nel caso in cui siano previste in relazione al reato per il quale le accuse sono state avanzate, e nel caso in cui non farlo renderebbe la futura esecuzione della sentenza difficile o impossibile⁷⁴. Pertanto, nel caso in questione, sia la procura che il tribunale si sono avvalsi, durante le diverse fasi del procedimento, di un numero sufficiente di mezzi legali per fare in modo che la confisca di alcune quote dei beni dei due imputati fosse irrogata con la sentenza e per facilitare la sua applicazione futura.

Il 26 settembre 2009 il Tribunale Distrettuale di Kyustendil, su richiesta della Commissione, ha disposto i provvedimenti di sequestro in relazione ai beni illeciti dei Fratelli Galev; tuttavia, lo scopo dei procedimenti secondo la Legge sulla Confisca dei Beni Criminali (abrogata) è diverso rispetto a quelli ai sensi dell'articolo 72 del Codice di Procedura Penale in quanto è diverso l'oggetto. L'articolo 72 del Codice di Procedura Penale ha lo scopo di garantire la responsabilità penale, che deve essere provata oltre ogni ragionevole dubbio. Questo è il motivo per cui, in un procedimento ai sensi dell'articolo 72 del Codice di Procedura Penale, è inammissibile discutere la prova che serve come motivazione per imporre provvedimenti di sequestro secondo un'altra legge, come la Legge sui Beni Criminali (abrogata). In ogni modo, a causa di omissioni nel lavoro delle autorità giudiziarie nella raccolta di prove sui beni di proprietà dei due imputati al momento in cui la sentenza è stata pronunciata, il provvedimento di confisca disposto nella sentenza era in pratica impossibile da eseguire.

⁷⁴ Al fine di razionalizzare la giurisprudenza e l'applicazione dell'Articolo 72 del Codice di Procedura Penale, l'Assemblea Generale del Collegio Penale della Corte Suprema di Cassazione ha emesso la Sentenza Interpretativa n. 2 dell'11 ottobre 2012.

Un altro motivo della mancata esecuzione della sentenza è la latitanza dei fratelli Galev che ha impedito l'esecuzione della condanna definitiva, sia per quanto riguarda la loro reclusione che la confisca delle quote dei loro beni. La latitanza dei due imputati ha ricevuto un'enorme attenzione del pubblico che ha spinto per l'adozione della Sentenza Interpretativa n. 3 del 15 novembre 2012 da parte della Corte Suprema di Cassazione su richiesta del Ministro della Giustizia. La questione portata all'attenzione della Corte Suprema era se una condanna di reclusione fosse qualcosa che il giudice dovesse esaminare e se possa servire come base per imporre una misura cautelare più rigorosa, in particolare la custodia cautelare. L'Assemblea Generale del Collegio Penale ha ritenuto che questo era inammissibile: imporre una misura cautelare più rigorosa era possibile solo in presenza di uno dei pre-requisiti di cui all'articolo 66, comma 1 del Codice di Procedura Penale, e una condanna di reclusione non era tra questi.

Tutto questo spiega perché il caso dei Fratelli Galev è così noto e perché è esemplare non solo riguardo al lavoro della Commissione, ma anche della magistratura. È proprio a causa dell'impossibilità di perseguire completamente la responsabilità penale per i reati commessi, che un caso di successo ai sensi della Legge sulla Confisca dei Beni Criminali (abrogata) rimane l'unica possibilità per rendere giustizia e in qualche modo applicare una punizione pubblica.

La successiva udienza davanti al Tribunale Distrettuale di Kyustendil si è tenuta il 12 settembre 2013. Durante questa terza udienza il caso non è avanzato perché il difensore d'ufficio assegnato a uno degli imputati, Radmila Hristova, moglie di Angel Hristov, è deceduto. È stato nominato un altro avvocato del Foro di Kyustendile e la causa è stata rinviata al 4 ottobre 2013.

Non è stato possibile proseguire il procedimento nel merito neppure durante la quarta udienza. Il difensore d'ufficio appena nominato dell'imputata Radmila Hristova ha chiesto più tempo per studiare tutti i materiali del caso. In considerazione della complessità e del volume dei materiali, e per garantire una difesa efficace ed adeguata, il giudice ha accolto la richiesta e ha fissato la successiva udienza al 4 dicembre 2013.

In questa data la revisione del caso è stata sospesa, questa volta su richiesta di uno degli imputati, in occasione di un caso interpretativo presso la Corte Suprema di Cassazione avviato il 18 settembre 2013 su richiesta del Mediatore. Quest'ultimo ha richiesto una sentenza interpretativa sulle seguenti questioni:

- (1) è necessario un collegamento tra un reato specifico, ai sensi dell'articolo 3 della Legge sulla Confisca dei Beni Criminali (abrogata), il momento in cui il reato è stato commesso e i beni acquisiti per imporre la confisca?
- (2) Non stabilire la fonte legale dei beni durante il periodo di ispezione secondo i termini e le procedure della Legge

sulla Confisca dei Beni Criminali (abrogata), è un motivo sufficiente per giustificare una ragionevole presunzione che i beni siano dei proventi di reato?

Il Tribunale Distrettuale di Kyustendil ha ritenuto che le questioni sollevate nel caso interpretativo presso la Corte Suprema di Cassazione fossero di natura preliminare per l'esame del caso specifico dei Fratelli Galev, poiché erano implicate la raccolta delle prove, l'attribuzione dell'onere della prova e la formulazione di un giudizio equo. Ha quindi sospeso il caso fino a quando non fosse stata emessa una sentenza interpretativa, avvenuto il 30 giugno 2014.

Secondo l'interpretazione data dall'Assemblea Generale del Collegio Penale della Corte Suprema di Cassazione, è richiesto un collegamento (diretto o indiretto) tra il reato di cui all'articolo 3, comma 1 della Legge sulla Confisca dei Beni Criminali (abrogata) e i beni acquisiti. Sarebbe sufficiente che un simile collegamento potesse essere logicamente posto sulla base delle circostanze del caso in questione, anche se non è stata identificata nessuna fonte legale dei beni acquisiti, per sequestrare questi beni ai sensi dell'articolo 28 della FCAA (abrogata). Sono il reato specifico e le circostanze che giustificano l'ipotesi che vi sia un legame con le attività acquisite, a determinare il periodo di riferimento per ogni singolo caso; tale periodo deve rientrare nei limiti di cui all'articolo 11 della FCAA (abrogata).

Dopo la sentenza della Corte Suprema di Cassazione il caso è stato riaperto, ma ancora una volta non si è proceduto nel merito. Il difensore d'ufficio di Radmila Hristova non è riuscito a comparire in tribunale il 15 luglio 2014 a causa di problemi di salute. Il Tribunale non ha proceduto con il caso per garantire che la parte godesse di una difesa adeguata. Tuttavia, giacché lo stesso difensore d'ufficio è stato il motivo per un terzo rinvio del caso, il giudice ha ordinato che fosse sostituito e ha incaricato il Foro di Kyustendil di assegnare un altro difensore d'ufficio. La successiva udienza è stata fissata al 15 settembre 2014.

Valutazione complessiva della fase

Al momento non è possibile una valutazione di questa fase in quanto il caso è ancora in corso. In realtà il tribunale giudicherà se le asserzioni della Commissione siano giustificate. Va segnalata, ad ogni modo, la scarsa collaborazione fra la Commissione e la procura, chiaramente dimostrata nella fase giudiziale del procedimento.

È necessaria una più stretta cooperazione tra la Commissione e la procura, in particolare nei casi in cui sono state avanzate delle accuse per reati in cui è prevista la confisca. In questo modo la procura sarà supportata nel rinvenire circostanze collegate alla proprietà esistente della parte accusata. Questo a

sua volta assicurerà migliori garanzie per assumere la responsabilità penale in una successiva condanna di confisca. Ciò è tanto più valido per la cooperazione necessaria per bloccare i beni, poiché secondo le Istruzioni Operative Congiunte il pubblico ministero deve fornire alla Commissione informazioni riguardanti i provvedimenti di sequestro concessi dal giudice su sua richiesta a norma dell'articolo 72 del Codice di Procedura Penale. Dopo che la Commissione e il Procuratore generale avranno istituito dei team congiunti, si potrà auspicare una maggiore collaborazione.

4. Gestione e amministrazione dei beni confiscati

La Legge sulla Confisca dei Beni Illeciti (FIAA) attualmente in vigore stabilisce regole precise per la gestione e l'amministrazione dei beni confiscati con un atto giuridico finale di un tribunale civile, a differenza della Legge sulla Confisca dei Beni Criminali (abrogata) applicabile al caso studiato. Un organismo collegiale, il Consiglio Interministeriale per la Gestione dei Beni Sequestrati, presieduto dal vice ministro (sottosegretario) delle finanze, e comprendente i vice-ministri (sottosegretari) della giustizia, dell'economia, dell'energia e del turismo, del lavoro e della politica sociale, dello sviluppo regionale e dei lavori pubblici, ha il compito di gestire e amministrare i beni illeciti confiscati (articolo 87, FIAA).

Ogni mese la Commissione comunica al Consiglio Interdipartimentale le sentenze definitive di confisca dei beni illeciti. Il Consiglio propone al Consiglio dei Ministri che i beni confiscati siano trasferiti alle istituzioni pubbliche o ai comuni o che sia disposta la loro vendita. La vendita viene effettuata dall'Agenzia Nazionale delle Entrate secondo i termini e le procedure previsti dal Codice di Procedura fiscale e della sicurezza sociale. Nei casi in cui non si riesca a vendere i beni, l'Agenzia Nazionale delle Entrate restituisce il fascicolo al consiglio che prende una decisione in merito alla gestione e all'amministrazione degli stessi. Se i beni sono trasferiti ad un ente pubblico o ad un comune, questi ultimi rimborsano all'Agenzia Nazionale delle Entrate i costi sostenuti per la gestione, la conservazione e la vendita dei rispettivi beni (articoli da 88 a 90).

VALUTAZIONE COMPLESSIVA DEL CASO

Il monitoraggio di questo caso ha chiaramente mostrato la complessità della Commissione, le sue capacità e carenze. Per quanto riguarda le capacità, devono essere sottolineati tre aspetti: la rapidità delle ispezioni; la rapidità del sequestro e l'effettivo accertamento dei legami con terzi.

Le perizie sembrano essere un punto debole nel lavoro della Commissione, in quanto tutti i valori stabiliti sono stati oggetto di ulteriori valutazioni di esperti nell'ambito dei procedimenti giudiziari, cosa che ha ritardato i

procedimenti. I rappresentanti della Commissione hanno chiesto al giudice di disporre una perizia per molti degli immobili in questione, il che dimostra che essi stessi non erano convinti delle loro valutazioni.

L'importanza di questo caso è tale che un eventuale fallimento avrebbe messo in dubbio l'efficacia della cosiddetta "confisca civile" come mezzo per combattere l'arricchimento illecito.

RACCOMANDAZIONI

- È difficile fare una stima del valore dei beni sequestrati in questi procedimenti. L'importo di oltre 4.000.000 BGN (2 milioni di euro) è solo indicativo, e molti degli immobili interessati sono di proprietà di terzi o sono stati ipotecati. Ciò rende difficile valutare l'efficienza della Commissione in modo comprensibile per il grande pubblico, in particolare in termini di risorse investite dallo Stato nella procedura di sequestro rispetto ai beni da confiscare. Nel contesto di questo caso, emerge la questione generale sui dati statistici raccolti in relazione alla "confisca civile": **il registro tenuto dalla Commissione apparentemente non è sufficiente.**

- **Le relazioni annuali che la Commissione sottopone all'Assemblea nazionale forniscono solo informazioni generali, e a discrezione della Commissione.** L'Istituto nazionale di statistica potrebbe forse svolgere un ruolo su questo punto, avendo il potere di raccogliere e sintetizzare i dati in materia di giustizia e di sicurezza interna, così come il numero di persone condannate, le tipologie di reati, tipi di sanzioni inflitte, ecc. Allo stesso modo potrebbe raccogliere i dati riguardanti i beni effettivamente sequestrati, nelle confische sia civili che penali.

- **Nel caso monitorato il coordinamento tra gli organi della Commissione e il pubblico ministero non è stato buono, soprattutto durante la fase processuale, in cui il pubblico ministero non ha spiegato al tribunale perché la condanna definitiva non era stata eseguita.**

Di conseguenza gli ispettori della Commissione non hanno potuto specificare quali beni dovevano essere sequestrati. L'avvocato difensore ha utilizzato in modo efficace questa confusione, e questo ha reso l'esito del procedimento ancora più ambiguo. Ovviamente la collaborazione tra le autorità statali dovrebbe proseguire anche oltre l'individuazione dei beni e lo scambio di informazioni fino alla fine del procedimento. Nel caso in cui potrebbe essere imposta la confisca sia civile che penale alle stesse persone, gli ispettori e il pubblico ministero dovrebbero specificare i beni da sequestrare. Resterebbe altrimenti l'impressione di una sovrapposizione delle rivendicazioni, che potrebbe essere in contrasto con la regola dei principi del diritto.

- **Un aspetto positivo del caso monitorato sono le informazioni ottenute dall'estero, anche dalle cosiddette aree *off-shore*.** Allo stesso tempo, potrebbe essere messo in discussione il valore probatorio di tali

informazioni. A quanto pare i testimoni dei rispettivi paesi dovranno essere ulteriormente interrogati, cosa che potrebbe anche rivelarsi impossibile, ma in entrambi i casi ritarderà il giudizio finale. Forse la cooperazione tra la Commissione e il Ministero della Giustizia potrebbe essere determinante per trasformare le informazioni acquisite informalmente in rogatorie e per renderle una prova valida in tribunale.

Il monitoraggio non ha potuto stabilire come vengono conservati i beni sequestrati. Ciò è particolarmente importante poiché per legge i proprietari sono responsabili della conservazione dei beni e in questo caso i proprietari non sono presenti. La nuova Legge sulla Confisca dei Beni Illeciti (FIAA) stabilisce regole più dettagliate per la gestione e l'amministrazione dei beni ma finora non ci sono informazioni su come siano applicate queste norme. Nel caso monitorato è stata osservata una totale mancanza di interesse da parte dello Stato per i beni, cosa che rende sostanzialmente inutile l'intera procedura.

ALLEGATO 2. IL CASO DI TOSHKO PACHEV, L'ARCHITETTO DELLA "LOTTERIA NERA" - BULGARIA

GENNAIO, 2015

La cosiddetta "lotteria nera" è stata per lungo tempo un problema in Bulgaria. Scommesse e gare sportive truccate di ogni genere sono diventate una tradizione e, allo stesso tempo, il pubblico vedeva questo tipo di reati in modo estremamente negativo. Le azioni di polizia e quelle intraprese dalla Commissione hanno ricevuto la massima attenzione da parte dei media.

Il caso in questione riguarda Toshko Pachev, un giocatore di calcio di 26 anni, che ha creato ed è stato il principale organizzatore di una rete di scommesse illegali operativa nelle più grandi città bulgare e che ha coinvolto calciatori di vari club di calcio di tutto il Paese. La Procura Distrettuale di Burgas ha avviato un procedimento penale e ha accusato Toshko Pachev ai sensi dell'articolo 327, comma 1 del Codice Penale per aver organizzato del gioco d'azzardo (scommesse sui risultati delle competizioni sportive, in particolare partite di calcio) tra ottobre 2012 e dicembre 2012, senza una licenza e in contrasto con la Legge sul Gioco d'Azzardo.

Secondo le accuse avanzate dalla Procura, l'attività criminale è durata solo per un breve periodo di due mesi; tuttavia, si può supporre che in realtà sia durata molto più a lungo. Gli argomenti a sostegno di tale ipotesi sono numerosi in quanto una tale rete per le scommesse illegali difficilmente può essere impostata in soli due mesi. La pena per questo reato è fino a sei anni di reclusione e una sanzione di 10.000 BGN (5.000 euro). Nel codice penale non è indicata alcuna soglia minima per entrambe le pene. Secondo i media sono stati trovati 10.000 BGN in contanti quando la persona è

stata arrestata nel suo appartamento; la Procura ritiene che queste somme fossero raccolte da scommesse, a dimostrazione che la multa massima secondo la legge in realtà non ha effetto sulle persone. Anche se imposta insieme a un periodo minimo di reclusione, le due sanzioni combinate non riabilitano né hanno funzione deterrente.

Questo caso è stato selezionato in quanto si tratta di uno dei primi casi nel quadro della nuova legge. I procedimenti penali sono stati avviati nel dicembre del 2012, e la Commissione per la Confisca dei Beni Illeciti è stata notificata dalla Procura alla fine di aprile 2014 (data della corrispondenza in uscita 24 aprile 2013 e data della corrispondenza in entrata 30 aprile 2014).

FASI MONITORATE:

1. Identificazione dei beni illeciti

La Legge sulla Confisca dei Beni Illeciti (FIAA) stabilisce dei pre-requisiti procedurali assoluti alternativi per avviare dei procedimenti. La prima ipotesi è che sia stato avviato un procedimento penale per uno dei reati di cui all'articolo 22 della FIAA. La seconda ipotesi per l'apertura di un procedimento ai sensi della FIAA è un illecito amministrativo a scopo di lucro, stabilito da un provvedimento amministrativo definitivo, in cui il profitto da tale reato superi i 150.000 BGN (76.700 euro) al momento in cui è stato ottenuto e che non può essere confiscato secondo procedure diverse (articolo 24, FIAA). In questa seconda ipotesi solo l'organismo

sanzionatorio amministrativo che ha emesso il provvedimento amministrativo è autorizzato a rinviare la questione alla Commissione per la Confisca dei Beni Illeciti. Il reato amministrativo deve essere accertato in modo indiscutibile, cioè con un provvedimento amministrativo definitivo (a differenza della prima ipotesi per la quale è sufficiente presentare le accuse e non è necessario che tali accuse siano provate). Il reato deve aver generato profitti superiori a 150.000 BGN: la soglia di legge è apparentemente sostanziale e, nella maggior parte dei casi, è necessario più di un illecito amministrativo per superarla. Tuttavia una combinazione di illeciti amministrativi il cui profitto complessivo sia superiore a 150.000 BGN non è un motivo per iniziare un procedimento. Inoltre il profitto specifico non può essere incamerato secondo procedure diverse. Il legislatore ha ritenuto che non sia giustificato mettere in moto un complicato e costoso meccanismo di confisca civile se una persona ha commesso un solo illecito amministrativo, anche se ne ha tratto un notevole profitto. Solo se tutti i prerequisiti di cui sopra sono soddisfatti, possono essere avviati dei procedimenti ai sensi della FIAA⁷⁵.

Dopo aver ricevuto una comunicazione da parte delle autorità competenti (la procura o un organo sanzionatorio amministrativo), la rispettiva direzione territoriale avvia un'inchiesta. La legge non specifica la data iniziale dell'inchiesta, ma si deve ritenere che sia la data in cui la comunicazione è stata registrata dalla rispettiva Direzione territoriale. L'inchiesta può continuare per un massimo di un anno ma questo termine può essere prorogato di altri sei mesi. Durante questo periodo le autorità competenti devono raccogliere dati completi sulle proprietà della persona, sulle sue spese abituali e straordinarie, le fonti e l'importo specifico di tutti i suoi redditi, così come tutte le altre circostanze rilevanti. Dopo che l'inchiesta è terminata, il capo della direzione regionale (il direttore) fa una proposta alla Commissione per prorogare la durata dell'inchiesta o per avviare il procedimento o per terminare l'inchiesta e di conseguenza il procedimento. Quello che l'inchiesta deve stabilire è se i beni della persona siano stati acquisiti illegalmente o meno; la fonte illegale è presunta se esiste una discrepanza significativa tra i beni accertati di una persona e il suo reddito. In termini di valore, la mancata corrispondenza è rilevante se supera i 250.000 BGN (circa 128.000 euro), secondo le Disposizioni Supplementari della FIAA.

La FIAA parla di tre tipi di decisioni per la Commissione: l'avvio del procedimento (articolo 27, comma 4, punto

3); il sequestro dei beni illeciti (articolo 37) e la confisca dei beni illeciti (articolo 61, comma 2, punto 2). Questo è un progresso rispetto alla precedente legge che non prevedeva regole esplicite riguardanti le inchieste da portare a termine. Con una singola decisione, la Commissione avvia il procedimento e incarica il suo presidente di chiedere al tribunale di applicare le misure provvisorie. Nel caso in esame l'inchiesta è iniziata il 30 aprile 2013, e la decisione di richiedere dei provvedimenti cautelari è stata adottata il 21 maggio 2014, con la Commissione che ha superato di 21 giorni il termine legale di prescrizione di un anno. I dati contenuti nel fascicolo non contengono alcuna decisione della Commissione per estendere il periodo per concludere l'inchiesta. Resta da vedere come il tribunale considererà questa violazione procedurale.

Ai fini dello svolgimento dell'inchiesta, la Commissione può contare solo su informazioni ufficiali, ossia sui dati forniti dalle autorità governative competenti, ad eccezione delle banche. Pertanto, la Commissione dipende da queste autorità e dal fatto che esse rispondano entro i termini prescritti. La Commissione non può ricevere dati da altre fonti a causa della riservatezza delle informazioni. Anche se i ritardi nei lavori della direzione regionale possono essere giustificati, non è ammissibile che non sia stata presa alcuna decisione di prorogare il termine per concludere l'inchiesta prima del 30 Aprile 2014, e questo fatto non è neppure stato evidenziato nella domanda depositata in tribunale.

Il 21 Maggio 2014 gli ispettori della direzione regionale Burgas hanno presentato alla Commissione una relazione motivata dettagliata, proponendo che fosse avviato il procedimento di sequestro. La relazione propone l'inventario di tutti i beni acquisiti dalla persona in questione durante il periodo coperto dall'inchiesta, le spese abituali e straordinarie di quella persona, gli oneri pubblici versati e il reddito ottenuto. I dati sono presentati per anno. I beni sono stati oggettivamente valutati da esperti e valutatori certificati esterni. Sono state rivenute le seguenti omissioni nel procedimento:

a) Ogni bene è presentato con il suo valore di mercato corrente al momento in cui è stato acquistato. Ai sensi dell'Articolo 69, comma 1, "i beni acquisiti illegalmente devono essere valutati nel valore reale al momento dell'acquisto o dell'alienazione", mentre il comma 2 stabilisce che "qualora si constati che il prezzo indicato nei documenti di proprietà non è il prezzo effettivamente pattuito o non vi è menzionato affatto un prezzo, i beni saranno valutati al momento in

⁷⁵ Il legislatore aveva previsto anche un altro motivo per avviare il procedimento, vale a dire una segnalazione inviata da cittadini che si erano accorti che una certa persona aveva commesso una violazione amministrativa che ricadeva sotto l'articolo 24 della FIAA. Tuttavia tale disposizione è stata dichiarata incostituzionale dalla Decisione della Corte Costituzionale n.13/2012. Attualmente i cittadini e le organizzazioni civili non possono rivolgersi alla Commissione: anche se inviano una segnalazione alla Commissione, essa non può avviare il procedimento. La Commissione può eventualmente chiedere informazioni alle autorità competenti e iniziare un procedimento in caso riceva una comunicazione ufficiale.

cui sono stati acquistati o alienati nel modo seguente: beni immobili e diritti corporali limitati in termini di valore di mercato corrente; ...veicoli in termini di valore di mercato corrente". Il fascicolo non contiene alcuna prova che gli ispettori della direzione regionale di Burgas abbiano fatto alcuno sforzo per dimostrare una discrepanza tra il prezzo indicato nei documenti di proprietà e quello effettivamente pagato. Nessuna prova a tal fine è stata presentata, fosse essa una prova scritta, un bonifico ecc. È molto probabile che, in caso di una futura richiesta perentoria presentata dalla persona indagata, il tribunale ritenga l'azione della Commissione ingiustificata e che la proprietà posseduta dalla persona venga considerata legittima. Anche per le operazioni immobiliari le valutazioni in termini del prezzo sul contratto e non di valore di mercato mostrerebbero una discrepanza tra prezzo di acquisto e prezzo di vendita di 218.186 BGN (111.000 euro), al di sotto della soglia di legge.

b) Nel 2006 l'Agenzia Nazionale delle Entrate ha convocato Toshko Pachev . I risultati del controllo sono stati presentati in un certificato di controllo nel quale l'autorità competente ha stabilito che i fondi per gli immobili acquisiti entro la fine del 2004 erano stati concessi alla persona indagata dai suoi genitori e dal fratello della madre. Il certificato di controllo è definitivo e costituisce un documento ufficiale. Gli ispettori della direzione regionale di Burgas e i membri della Commissione hanno concluso che il procedimento nell'ambito del Codice di Procedura fiscale e della sicurezza sociale non erano affidabili e gli accertamenti effettuati dalle autorità fiscali non erano credibili e non potevano costituire un elemento di prova per la Commissione. Tale approccio è estremamente pericoloso in quanto porta ad un confronto diretto tra le autorità governative, una delle quali mette in dubbio la qualità dell'operato dell'altra e rifiuta di approvare il documento rilasciato da una autorità ufficiale. Questo tipo di comportamento ha delle conseguenze: se lo Stato non riconosce, senza alcuna motivazione specifica, il valore probatorio di un documento rilasciato da esso stesso, lo stesso può essere fatto anche dalle persone fisiche? Inoltre, se tale ipotesi giova alla Commissione nel caso particolare in questione, che cosa accadrà se l'Agenzia Nazionale delle Entrate stabilirà una particolare discrepanza? E che cosa accadrà se il presidente della Commissione dovesse rilasciare un provvedimento amministrativo per un illecito amministrativo a scopo di lucro, in cui il profitto sia superiore a 150.000 BGN? La Commissione rifiuterà nuovamente di riconoscerlo?

c) Ci sono alcuni errori tecnici nel fascicolo, apparentemente ereditati dai fascicoli precedenti. Per esempio a pagina 23 si legge che "Il valore della richiesta futura è (...)". Non esiste tale richiesta in quanto è la decisione di sequestro che specifica il valore della

richiesta. A quanto pare si tratta di qualcosa rimasto dalla decisione sui provvedimenti cautelari, che è stata presa in vista della presentazione di un reclamo futuro.

d) Il fascicolo menziona che un perito, il signor Atanas Atanasov, ha valutato il valore di mercato della proprietà rispettivamente al momento in cui quest'ultima è stata acquisita e al momento in cui la richiesta è stata presentata. Stando all'invito rivolto alla persona indagata di prendere visione dei documenti del fascicolo, la notifica è stata inviata da Atanas Atanasov, un ispettore della Commissione per la Confisca dei Beni Illeciti. Non disponiamo di dati specifici per essere assolutamente sicuri che si tratti di una semplice coincidenza fra il nome del perito e dell'ispettore della Commissione; tuttavia è poco probabile. Il perito deve essere una persona del tutto estranea al caso per garantire la sua imparzialità. Nessuna valutazione sarebbe obiettiva se chi valuta ha un qualsiasi rapporto di lavoro o di servizio con il cedente. Questo dovrebbe addirittura essere considerato un motivo di ricusazione del perito. Non può essere sostenuto in modo convincente che si tratta di una violazione o omissione procedurale, ma in entrambi i casi lascia un dubbio sulle valutazioni effettuate nella decisione.

e) La Legge sulla Confisca dei Beni Illeciti non specifica esplicitamente le modalità di acquisto di una proprietà che inducono a considerarla illegale. Quindi, per ogni specifico periodo esaminato, ad esempio un anno, la Commissione dovrebbe valutare se la persona indagata abbia avuto un reddito sufficiente per acquistare la proprietà in questione o no. Nel caso in esame gli ispettori non hanno istituito un simile parallelo; hanno confrontato anno per anno le entrate e le spese della persona indagata e controllato come queste differivano. Alcune omissioni sono evidenti: per esempio la sezione 1 intitolata "Redditi, entrate e altre fonti di finanziamento", si cita solo una vendita di un veicolo, in termini di valore di mercato. Non è stata raccolta nessuna prova (o almeno non ci sono prove a tal fine inserite nel fascicolo) che sia stato esaminato anche il reddito dei genitori della persona indagata. Se i dati dell'Agenzia nazionale delle Entrate avessero indicato donazioni dai parenti alla persona indagata nel periodo esaminato, la Commissione avrebbe dovuto controllarli. Nessuna dichiarazione dei redditi dei genitori è stata allegata, né un documento bancario ad accertare il trasferimento o meno degli importi. Questi documenti bancari avrebbero chiarito due cose: se la madre aveva fatto delle donazioni a suo figlio e se qualsiasi somma era stata pagata per il trasferimento della proprietà e, in caso affermativo, per quale importo. Non si può presumere con certezza che la persona indagata abbia pagato il valore di mercato dei beni immobili acquisiti a meno che non venga presentata una prova a tal fine. È una pratica abituale per i genitori quella di trasferire immobili ai loro figli quando l'acquisto e la vendita sono

simulati, in modo da non violare il diritto degli altri eredi ad una parte riservata di eredità. È obbligatorio che gli ispettori della Commissione svolgano i relativi controlli poiché questo potrebbe essere l'argomento principale della difesa in un processo giudiziario.

L'analisi del fascicolo di causa dimostra che gli ispettori della Direzione regionale di Burgas in questa fase non hanno adottato tutte le misure necessarie per garantire l'esito del procedimento. Uno dei vantaggi di base previsti dalla FIAA è l'effetto sorpresa, in quanto gli ispettori hanno molto più tempo rispetto al convenuto di prepararsi per il processo. La prima fase, l'inchiesta, è condotta in segreto; questo dà un vantaggio in più alla Commissione, che ha dodici mesi di tempo per effettuare tutti i possibili controlli. Gli ispettori non devono cercare di ottenere il sequestro ad ogni costo ma il loro lavoro è molto più vicino a quello del procuratore: devono chiarire tutti i fatti e presentare alla Commissione solo i casi su cui abbiano dei fondamenti certi; i membri della Commissione non rivedono i documenti (a volte di centinaia di pagine) e si basano sul parere degli ispettori.

Queste imperfezioni nel procedimento potrebbero derivare dalla legge stessa, e in particolare dall'articolo 17 del FIAA che stabilisce che i membri della Commissione e i capi delle direzioni regionali (i direttori) non siano economicamente responsabili per i danni inflitti nel corso dello svolgimento delle loro funzioni, a meno che il danno non sia il risultato di un reato intenzionale perseguibile pubblicamente. Sono così esentati dalla responsabilità riguardo a qualsiasi potenziale ricorso ai sensi della Legge sulla responsabilità dello Stato e dei Comuni per danni. Quest'ultima legge riguarda le ipotesi in cui i rispettivi organi statali o municipali sono finanziariamente responsabili per il danno patrimoniale o non patrimoniale inflitto dai loro funzionari in conseguenza di atti, azioni o omissioni illecite. Anche la Commissione per la Confisca dei Beni Illeciti, in quanto persona giuridica, è ugualmente responsabile ai sensi di questa legge. La particolarità in questo caso è che, in pratica, la FIAA impedisce un eventuale ricorso da parte dello Stato riguardo ai funzionari colpevoli. Per consentire il ricorso si deve dimostrare che l'azione o l'omissione presenti tutti gli elementi di un determinato reato nel ruolo ufficiale di una persona. Non vi è, tuttavia, alcuna ragione logica per cui questi organismi siano responsabili in modo diverso e non sia loro attribuita la responsabilità economica tipica di qualsiasi funzionario o cittadino: questa responsabilità ridotta condiziona anche la qualità del loro lavoro. Inoltre, sottoscrivere dichiarazioni sulla mancanza di conflitto di interessi o su una possibile (auto) ricusazione non garantisce sufficientemente l'indipendenza.

f) Nonostante la mancanza di specifiche disposizioni di legge e la responsabilità ridotta dei membri

della Commissione, nulla osta a che il Regolamento Procedurale della Commissione preveda, come quello della Corte dei Conti o della Commissione per la Tutela della Concorrenza, che un membro della Commissione segua i progressi dei casi. Tale suddivisione dei compiti, informale a seconda dei casi, è stata approvata secondo la precedente Legge sulla Confisca dei Beni Criminali (abrogata) al momento dell'istituzione di questa autorità governativa. Ogni membro era solito monitorare i progressi su casi assegnati alle rispettive direzioni regionali; ora, per escludere accordi duraturi che potrebbero essere visti come un prerequisito di corruzione, i fascicoli potrebbero essere distribuiti in modo casuale tra i membri della Commissione che saranno incaricati di seguire da vicino l'evoluzione del procedimento. Ciò migliorerebbe il lavoro degli ispettori e, a tempo debito, in virtù di una maggiore vigilanza interna migliorerebbe la qualità del lavoro sul caso.

Valutazione complessiva della fase

Il lavoro svolto dagli ispettori regionali è davvero voluminoso. Non è chiaro, in base alla decisione della Commissione, quanti e quali siano i funzionari che hanno lavorato sul caso: alcuni dei documenti allegati indicano fondamentalmente due funzionari. Nonostante il consistente lavoro svolto, questa revisione ha evidenziato alcuni difetti fondamentali nel procedimento, quali ritardi nella conduzione dell'indagine senza una adeguata decisione per prolungare questo periodo o la mancata accettazione di un documento ufficiale rilasciato da un'altra autorità governativa nell'ambito delle sue competenze statutarie. Non ci sono evidenze, né nel fascicolo né nelle pubblicazioni dei media, che le carenze siano dovute a pratiche di corruzione o a conflitti di interesse ma, molto probabilmente, si tratta di una pratica che i membri della Commissione applicano per i loro dirigenti subordinati e gli ispettori. È obbligatorio che la Commissione svolga delle effettive analisi economiche: il caso esaminato non richiede un'analisi dettagliata (giacché la persona indagata non esercita il controllo su persone giuridiche), né ciò è stato fatto. Tuttavia ciò agevolerebbe il lavoro della Commissione e del tribunale in fase di giudizio ed escluderebbe i casi in cui la persona sottoposta a ispezione non possieda attività illegali ai sensi della FIAA (vale a dire dei beni per i quali è stabilita una discrepanza di oltre 250.000 BGN). Gli ispettori dovrebbero svolgere delle indagini, anche a proposito dei dati contenuti in documenti diversi dai controlli ufficiali, come pure su quelli acquisiti attraverso altre fonti.

2. Sequestro dei beni illeciti

Secondo la FIAA, l'iniziativa per l'imposizione di provvedimenti cautelari spetta alla Commissione in quanto nei procedimenti giudiziari l'autorità governativa compare come attore. Nel caso in questione, il

procedimento riguarda un giudizio cautelare ed è il motivo per cui è assolutamente obbligatorio tenerlo riservato fino a quando il rispettivo provvedimento cautelare non sia stato registrato e notificato al debitore. La Commissione ha approvato una pratica in proposito, cioè di emettere un documento con due parti operative, una per avviare i procedimenti, e una per cercare di imporre i provvedimenti cautelari; la domanda di provvedimenti cautelari è depositata in tribunale lo stesso giorno o quello successivo. I provvedimenti cautelari sono imposti con una sentenza oggetto di esecuzione immediata che può essere impugnata presso una corte d'appello. La legge richiede il "fondato sospetto che la proprietà sia stata acquisita attraverso l'attività illegale", come prerequisito per l'ammissibilità procedurale. I provvedimenti cautelari possono essere applicati a tutti i beni mobili e immobili che rientrano nelle proprietà del convenuto nel giudizio cautelare, tra cui crediti da debitori diversi.

L'analisi del caso in esame ci porta ad alcune discrepanze: i materiali nel fascicolo del caso dimostrano che la Commissione ha preso la decisione di avviare il procedimento il 21 maggio 2014, mentre le misure cautelari sono state concesse dal tribunale il 26 maggio 2014, cioè dopo due giorni lavorativi. Anche se assumiamo che gli ispettori della Direzione regionale di Burgas non potessero proporre la loro richiesta il 21 maggio 2014 per motivi puramente tecnici, come la distanza tra le due città (la Commissione si riunisce a Sofia, mentre il tribunale competente è il Tribunale Distrettuale di Burgas), non vi è alcuna spiegazione obiettiva per il lasso di due giorni lavorativi. Tale omissione permette alla persona indagata, in particolare in caso di fuga di informazioni, di effettuare le proprie disposizioni per i suoi beni e quindi, sostanzialmente, di impedire il lavoro della Commissione e del tribunale. Con la prima sentenza il tribunale ha concesso un mese alla Commissione per presentare la sua domanda; questo termine è stato poi prorogato di altri tre mesi con una nuova disposizione del 29 maggio 2014. Le ragioni della Commissione o del tribunale non sono chiare, in quanto nessuna copia della richiesta di proroga è stata presentata, mentre la disposizione del tribunale afferma soltanto che la richiesta è giustificata, senza alcun commento nel merito. Le azioni della Commissione, dopo che i provvedimenti provvisori sono stati concessi, sono riassunte dall'atto obbligatorio di una dichiarazione che permette alle persone coinvolte di prendere visione dei materiali del caso. Se queste persone si avvalgono della possibilità legale di tutelare i loro diritti in questa fase, possono fornire la prova della fonte del loro reddito e/o sottoporre tale prova alla Commissione. La Commissione quindi deve studiare le obiezioni sollevate e le prove presentate e decidere se richiedere il sequestro o chiudere il procedimento. Questo è di solito il motivo per richiedere un termine più lungo per il deposito della richiesta poiché, nel momento in cui sono

concesse le misure provvisorie, la dichiarazione non è ancora stata presentata e la Commissione non sa quale corso prenderà il procedimento.

A differenza della legge abrogata, la Legge sulla Confisca dei Beni Illeciti prevede una sezione distinta in materia di gestione dei beni sequestrati. Il principio è che la proprietà associata sia lasciata in custodia alla persona indagata o a chi la detiene al momento in cui sono concesse le misure provvisorie. Se la Commissione lo ritiene necessario, può lasciare la proprietà a una persona specificatamente incaricata di tenerla in custodia a spese del ricorrente. Questo è in linea con la precedente normativa; l'elemento di novità è la disposizione esplicita di lasciare diversi tipi di beni in custodia alle rispettive istituzioni. Per esempio i beni mobili di valore storico devono essere lasciati al Museo Nazionale di Storia o a un altro museo; i beni mobili di valore scientifico alla Biblioteca Nazionale, all'Accademia Bulgara delle Scienze o a un'università. A tal fine, i funzionari della Commissione devono controllare la proprietà, cioè devono entrare nella residenza della persona indagata alla presenza di funzionari del Ministero degli Interni e di testimoni e cercare oggetti di valore culturale, storico o scientifico. Attualmente sono fatti solo controlli con le banche per stabilire se una persona ha sottoscritto un contratto per l'utilizzo di una cassetta di sicurezza; tali cassette di sicurezza sono aperte alla presenza delle rispettive persone. Solo eccezionalmente gli ispettori della Commissione esaminano il luogo stesso. Non ci sono dati nel fascicolo di causa in questione che dimostrino che la residenza della persona indagata sia stata perquisita.

I materiali del fascicolo (i dati fiscali rilevati alle pp. 7 e 8 della domanda) dimostrano che la persona indagata era solita concedere in locazione un immobile. Non ci sono dati che dimostrino che gli ispettori della direzione regionale di Burgas abbiano verificato se l'appartamento era stato affittato anche nel 2014. Se così fosse, avrebbero dovuto richiedere il sequestro dei crediti della persona indagata e notificare al debitore un mandato di sequestro. In pratica, se il bene immobile in questione sembra essere stato acquisito mediante un'attività illegale, il canone pagato è visto come un profitto ai sensi della legge e, quindi, è esso stesso oggetto di sequestro. Anche se non soggetti a sequestro, la domanda riguarda anche fondi provenienti dalla vendita di proprietà, fondi che non sono al momento disponibili. Questo è il motivo per cui, al fine di garantire i propri crediti, la Commissione dovrebbe logicamente e naturalmente richiedere il sequestro dei crediti della persona indagata. Nessun azione di questo tipo è stata presa nel caso in questione.

La legge consente poi alla Commissione di vendere alcuni beni. Si tratta in primo luogo dei beni che possono deprezzarsi in modo significativo durante il periodo di custodia e la cui custodia è piuttosto costosa. Questa

disposizione non è stata applicata finora e difficilmente sarà mai applicata.

Valutazione complessiva della fase

Nel caso particolare non è stata commessa nessuna violazione di legge da parte degli ispettori della Commissione, i quali hanno cercato di notificare la dichiarazione secondo l'articolo 57, comma 1 della FIAA (gli ispettori della Direzione regionale di Burgas hanno cercato due volte di notificarla via posta) e di consentire alla persona indagata di prendere visione del materiale raccolto nel fascicolo. La persona indagata ha rifiutato di ricevere la notifica e di prendere visione del fascicolo. Secondo la legge questo è un diritto di cui gode la persona indagata, non un dovere, quindi non esercitarlo non può essere interpretato a suo danno.

Ci sono alcune omissioni nel lavoro della Commissione, a partire da un ritardo nella richiesta delle misure provvisorie. È stato già ribadito che la celerità in questa fase del procedimento è essenziale in quanto aiuta a mantenere il procedimento segreto e impedisce che la persona indagata disponga della proprietà. In questo caso particolare vi è stato un ritardo di due giorni lavorativi (ovvero quattro giorni), durante i quali la persona indagata avrebbe potuto eseguire tranquillamente delle transazioni e farle registrare da un notaio. Un'altra omissione è stata non aver controllato se la persona indagata aveva continuato a cedere i propri beni. Non vi è alcun dato nel fascicolo, cosa che lascia dei dubbi su alcune omissioni nel procedimento. Inoltre, gli ispettori della Direzione Regionale di Burgas non hanno più esaminato la proprietà dopo che erano stati attuati i provvedimenti provvisori. Avrebbero dovuto visitare la struttura, esaminarla, sequestrare le merci, chiedere mandati di sequestro e trasferire le merci per la loro custodia alle rispettive istituzioni. Non è stata intrapresa alcuna azione (non ci sono dati a questo proposito nel fascicolo) per trasferire un veicolo (Audi A8, con prima registrazione il 1° ottobre 2003) in custodia ad un'altra persona. Lasciare il veicolo in possesso del convenuto durante il procedimento di confisca può causare danni o la distruzione del bene mobile. Non ci sono dati nel fascicolo per dimostrare che i funzionari competenti abbiano ispezionato il veicolo e lo abbiano trasferito tramite un verbale in cui veniva stabilita la condizione del veicolo.

3. Procedure di sequestro e confisca dei beni illeciti

La legge prevede un periodo di tre mesi dalla concessione dei provvedimenti cautelari da parte del giudice per avviare un'azione per il sequestro dei beni illeciti. Durante questo periodo, la Commissione deve notificare alla persona indagata e consentirle di prendere visione dei materiali del fascicolo e di presentare prove. Dopo l'azione intrapresa dalla

persona indagata, gli ispettori delle direzioni regionali devono studiare e analizzare le nuove prove, al fine di decidere quali raccomandazioni fare nella loro relazione alla Commissione: avviare un procedimento di sequestro o chiudere il procedimento.

I beni illeciti della persona indagata sono soggetti a sequestro secondo la FIAA. Ai sensi dell'articolo 63, comma 2 della FIAA, questi beni includono: beni personali; beni acquistati congiuntamente dai coniugi o conviventi; beni appartenenti a persone minorenni; beni appartenenti al coniuge o al convivente, indipendentemente dalla modalità dei rapporti di proprietà. In aggiunta, sono soggette a sequestro le proprietà trasferite gratuitamente, gli atti a titolo oneroso in cui l'altra parte è in mala fede (cioè sapeva o avrebbe dovuto sapere dell'origine illecita dei beni), così come le proprietà trasferite o acquisite attraverso una persona giuridica controllata. In tutti gli altri casi oggetto del sequestro è l'equivalente del valore di mercato del bene alienato.

In questo caso particolare, la persona indagata non è sposata e non ci sono dati che conviva con un'altra persona; non ha riconosciuto alcun figlio naturale e non ci sono dati che confermino che controlli individualmente o congiuntamente alcuna persona giuridica. È lecito chiedersi se i beni trasferiti dai genitori della persona indagata alla stessa siano soggetti a sequestro; se questi sono immobili acquisiti da terze parti collegate immediatamente prima che la proprietà fosse alienata, allora molto probabilmente appartenevano in origine alla persona indagata e le transazioni precedenti erano solo una presunzione di un diritto. Tuttavia, se questi immobili sono ereditati o sono stati acquisiti in un periodo molto antecedente, difficilmente può essere giustificata la loro origine illecita.

Anche in questo caso la Commissione ha avviato l'azione dopo la scadenza del termine di legge. Secondo la sentenza del Tribunale Distrettuale di Burgas del 29 maggio 2014, il termine per la presentazione del procedimento era stato prorogato di due mesi ed era scaduto il 26 agosto 2014. La Commissione ha avviato l'azione il 18 Settembre 2014, quasi un mese dopo. Ai sensi dell'articolo 74, Comma 4 della FIAA "il tribunale ritirerà i sequestri d'ufficio o su richiesta in tal senso da parte dell'interessato, qualora la Commissione non fornisca la prova di avere intentato l'azione entro i termini di legge". È la seconda volta che la Commissione non rispetta i termini di legge in questo procedimento. Avviando il procedimento, la Commissione non ha chiesto che venisse prodotta alcuna prova, come ad esempio le valutazioni dei periti sulla proprietà. È molto probabile che le valutazioni allegate al fascicolo in fase istruttoria siano state eseguite da un ispettore della direzione regionale di Burgas, cosa che mette in dubbio la loro obiettività. A quanto pare (poiché non

vi sono dati a tal fine nel fascicolo), la Commissione è in attesa di vedere se la persona indagata si opporrà a questi accertamenti o no. Se non contesterà gli accertamenti, il giudice potrà approvare quelli eseguiti dalla Commissione; al contrario, se li contesterà, i costi per le nuove perizie saranno a carico del convenuto.

Al momento non può essere effettuata nessuna analisi della fase processuale per mancanza di informazioni. L'azione è stata proposta il 18 settembre 2014 in tribunale, in quale deve avviare un procedimento e pubblicare una notifica in tal senso sulla Gazzetta Ufficiale. La legge prevede un periodo di tre mesi a partire dal momento della pubblicazione della notifica alla prima udienza, in modo che i terzi interessati che asseriscano diritti di proprietà o altri diritti in relazione alla proprietà della persona indagata possano presentare le loro richieste in tribunale. Tale periodo non può scadere prima del 26 Dicembre 2014 (in termini puramente tecnici l'apertura di un caso e la pubblicazione di una notifica in tal senso sulla Gazzetta Ufficiale non possono avvenire prima). Questo è il periodo più breve possibile ed è molto probabile, anche se non ci sono dati su di esso nel fascicolo, che non sia ancora scaduto (a gennaio 2015). Nessuna prova in tal senso è stata sottoposta dalla Commissione; non è stata presentata neppure alcuna risposta all'azione, nel caso in cui il convenuto l'abbia avviata, né ci sono dati che sia stata fissata una prima udienza per il caso.

Valutazione complessiva della fase

Attualmente non è possibile effettuare un'analisi completa e dettagliata della fase processuale del procedimento per il sequestro dei beni illeciti. Non si è ancora tenuta alcuna udienza, né ci sono testimonianze che servano come base per la valutazione del lavoro della Commissione. Le azioni intraprese finora e garantite da informazioni affidabili evidenziano due problemi. Il primo riguarda il limite di tempo scaduto per la presentazione dell'azione legale: il ritardo di quasi un mese è un motivo per il futuro convenuto di chiedere il ritiro dei sequestri effettuati (il tribunale avrebbe dovuto ritirare questi pignoramenti d'ufficio ma non l'ha fatto). Il secondo possibile problema riguarda il fatto che la Commissione non ha indagato (o almeno non ci sono dati in questo senso) l'origine dei beni trasferiti dai genitori della persona indagata, al fine di presentare una proposta ben motivata che i beni siano di origine illegale.

4. Gestione e amministrazione dei beni confiscati

Al momento secondo la FIAA non è ancora stato completato alcun procedimento con una sentenza definitiva soggetta all'esecuzione.

VALUTAZIONE COMPLESSIVA DEL CASO

La Commissione ha agito legittimamente e non ha ecceduto nei suoi poteri statutari. Il fascicolo non è voluminoso in quanto la persona indagata ha appena compiuto 30 anni, il che abbrevia il periodo dell'indagine; non è sposato e non vi sono evidenze che conviva con un'altra persona; i registri civili non indicano alcun figlio; non possiede partecipazioni e non ha trasferito alcun bene a persone giuridiche, né ha registrato a suo nome una ditta individuale. Il numero delle persone connesse è quindi molto limitato, e il periodo ispezionato è di dieci anziché di quindici anni. Alla luce di tutti questi fatti è sorprendente che l'indagine abbia richiesto ventuno giorni oltre il limite di tempo. Altrettanto sorprendente è che sia stato superato il termine stabilito dal giudice per avviare la causa di sequestro dei beni illeciti. La persona indagata non ha compilato la dichiarazione ai sensi dell'articolo 57 della FIAA, né ha fatto obiezioni o presentato o fornito nuove prove. Questo è il motivo per cui gli ispettori della direzione regionale di Burgas non hanno dovuto intraprendere alcuna azione investigativa supplementare. L'azione avrebbe dovuto essere avviata in tribunale il 26 agosto 2014 e non il 18 settembre 2014. In tutte le tre fasi del procedimento si trovano delle carenze. Verrà in seguito stabilito e analizzato il loro particolare impatto sull'esito del procedimento ma al momento occorre segnalare che non vi sono motivi ragionevoli per giustificare il comportamento degli ispettori.

Anche la copertura mediatica del lavoro della Commissione è scarsa e si è concentrate solo all'inizio. Secondo le pubblicazioni online, la Commissione ha fornito informazioni molto limitate, che si riducono a pura statistica. Dovrebbero essere fornite informazioni più dettagliate su tipologia e valore dei beni, e i collegamenti delle persone indagate con la malavita. Uno degli scopi principali di questa legge è la prevenzione e la percezione pubblica dello Stato di diritto: il grande pubblico non ha modo di conoscere il lavoro complesso della Commissione a meno che quest'ultima non condivida queste informazioni con i media in modo accessibile.

RACCOMANDAZIONI

Sono necessarie alcune modifiche legislative su tutte le fasi del procedimento:

- Deve essere chiaramente definito il numero di decisioni che la Commissione prende nel quadro di ogni procedimento.
- Per garantire un sequestro equo, si devono configurare le ipotesi per cui la persona indagata è assolta in un procedimento penale. Il sequestro non richiede più una condanna definitiva ma è sufficiente un atto d'accusa. La legge tace su questo punto, ma cosa succede, ad esempio, se nel corso di un procedimento di

sequestro l'imputazione viene rivista e non soddisfa più i requisiti previsti nella FIAA o se la persona viene assolta perché qualcun altro ha commesso il reato? Secondo l'attuale legge, questo non è un motivo per interrompere la confisca civile.

- Si potrebbe prevedere una procedura specifica per incaricare un membro della Commissione di supervisionare il lavoro degli ispettori durante il procedimento. In questo modo, i membri della Commissione sarebbero più coinvolti nel lavoro della Commissione e gli ispettori agirebbero più coscienziosamente. Destinare un membro della Commissione ad una particolare direzione regionale, invece, non sembra una buona idea in quanto ciò potrebbe portare a stabilire relazioni che facilitano le pratiche corruttive.

- La legge deve indicare chiaramente quali specifici beni dell'indagato sono soggetti a confisca. Attualmente è stabilita la mancata corrispondenza di 250.000 BGN relativamente a tutta la proprietà che rientra nel patrimonio del soggetto indagato o che ha fatto parte di esso. Alcune di queste proprietà però avrebbero potuto essere acquisite con mezzi legali e non dovrebbero essere oggetto di confisca. Qualsiasi discrepanza dovrebbe essere stabilita dopo che il patrimonio sia stato decurtato delle proprietà acquisite legalmente e di quelle acquisite gratuitamente.

- La procedura per la cessione dei beni confiscati dovrebbe essere semplificata e abbreviata. Allo stato attuale è molto macchinosa e richiede tempi lunghi. Questo porta alla svalutazione dei beni e riduce il beneficio pubblico.

- Oltre alle modifiche legislative di cui sopra, dovrebbero essere apportate alcune riforme in relazione all'operatività della Commissione:

- Gli ispettori dovrebbero condurre delle vere analisi economiche per stabilire l'origine dei beni, e non solo dei semplici calcoli aritmetici;

- Gli ispettori dovrebbero esercitare pienamente i poteri concessi dalla legge. Non vi è alcun impedimento, una volta che sono stati concessi i provvedimenti cautelari, affinché gli ispettori entrino nella proprietà della persona indagata e la esaminino, sequestrando eventualmente i beni.

- Gli ispettori dovrebbero essere disciplinarmente responsabili per ogni ingiustificata mancanza nell'assolvimento dei propri compiti. È inaccettabile che in un caso relativamente facile non siano stati rispettati i termini per due volte, e non ci sono informazioni relative a un'azione disciplinare assunta in proposito.

- Nel caso in cui gli ispettori della Commissione eseguano delle perizie, questo dovrebbe essere espressamente indicato in quanto viene offuscata l'imparzialità degli ispettori.

ALLEGATO 3. IL CASO DI VILLA BERCE TO - ITALIA

SETTEMBRE, 2014

Molte sono le buone ragioni per analizzare la confisca di Villa Berceto, in Provincia di Parma, come caso di studio. Questo ha rappresentato, infatti, uno dei casi di confisca più mediatizzati degli ultimi anni, grazie al riutilizzo molto positivo e piuttosto inusuale cui il bene è stato soggetto. Il bene in analisi è una villa confiscata a Vincenzo Busso, direttore di un'agenzia immobiliare attiva nell'area della provincia di Milano. Nel 2009 Vincenzo Busso è stato arrestato per collusioni con un clan camorrista legato al boss Luigi Siciliano. La Camorra, come tutte le mafie italiane, può contare su un ampio network di affiliati attivi non solo nel Sud Italia, ma sempre di più anche nel Nord e all'estero. Dal punto di vista dei beni e servizi illegali forniti e commerciati dalla Camorra, troviamo soprattutto il traffico internazionale di stupefacenti e prostituzione, ma anche il riciclaggio di denaro sporco e la gestione dei rifiuti (anche quelli tossici).

Nel caso preso in analisi, il ruolo di Vincenzo Busso era di procedere al riciclaggio dei proventi dell'organizzazione criminale guidata da Siciliano attraverso il reinvestimento di questi nell'acquisto di immobili su tutta la penisola. Busso era, infatti, direttore dell'agenzia immobiliare G.I.L.A., alla quale apparteneva anche Villa Berceto.

Sebbene anche le prime fasi della confisca di Villa Berceto abbiano avuto una discreta rilevanza mediatica, è stato

soprattutto con la fase della gestione del bene che i media si sono interessati al caso. Le maggiori testate giornalistiche italiane hanno parlato di questa villa dell'appennino parmense riutilizzata come biblioteca comunale, palestra pubblica e centro di promozione della cultura della legalità e dei temi ad essa connessi⁷⁶. Il caso è stato acclamato come esempio di buone pratiche nell'ambito della gestione dei beni confiscati alla criminalità organizzata in Italia.

FASI MONITORATE:

1. *Identificazione dei beni illeciti*

Le norme alla base del procedimento di confisca dell'immobile di Villa Berceto sono:

- ex art. 321 del Codice di Procedura Penale
- art. 2 ter, comma 2, legge 575/65

Secondo la legislazione italiana, la fase di investigazione e di identificazione preliminare del bene è diretta dalla Polizia di Stato (spesso l'Arma dei Carabinieri o la Guardia di Finanza) e dall'ufficio del Pubblico Ministero di competenza. Nel caso di Villa Berceto le due istituzioni coinvolte in questa fase del procedimento di confisca sono state:

- la Direzione Distrettuale Antimafia (DDA) presso

⁷⁶ <http://www.ilfattoquotidiano.it/2012/01/04/berceto-villa-confiscata-camorrista-diventa-centro-civico-bimbi-anziani/181542/>
<http://video.repubblica.it/edizione/parma/berceto-%C2%AD%E2%80%90villa-%C2%AD%E2%80%90confiscata-%C2%AD%E2%80%90alla-%C2%AD%E2%80%90camorra/66410?video=&pagefrom=1>
http://parma.repubblica.it/cronaca/2011/04/15/foto/berceto_la_villa_confiscata_alla_camorra-%C2%AD%E2%80%9014979390/1/

la Procura di Milano (Polizia Giudiziaria e Carabinieri), che ha condotto le indagini sulle proprietà della società G.I.L.A S.r.l., il cui socio di maggioranza risultava essere Vincenzo Busso;

- il Pubblico Ministero della Procura di Milano Dott. Musso.

La durata effettiva delle indagini atte a identificare Villa Berceto quale bene da sottoporre a sequestro non è di facile identificazione, poiché le ricerche riguardanti la villa si sono inserite nel contesto più ampio di una maxi-operazione dei Carabinieri della Procura di Milano, l' Operazione Pavone, durata diversi anni. È difficile, quindi, rilevare eventuali ritardi e accelerazioni all'interno di questa fase.

Ciò che si sa, invece, è che il 27 luglio 2007 la DDA di Milano ha invitato il Pubblico Ministero della Procura di Milano dott. Musso a emettere un decreto di confisca preventiva, sulla base dell' ex art. 321 del Codice di Procedura Penale.

Per questa fase del procedimento non sono disponibili dati sulla valutazione del bene immobile, ed è quindi difficile fare menzione di qualsiasi tipo di metodologia utilizzata nella valutazione del bene.

Inoltre, questa prima fase non prevede nessun tipo di statuto o regola procedurale atta a contrastare eventuali conflitti d'interesse. Tuttavia, una recente sentenza della Corte d'Appello ha fatto luce sulla questione: la Corte ha affermato che, in virtù del dovere deontologico del Pubblico Ministero, egli sia tenuto a segnalare eventuali legami di parentela con le parti investigate e, nel caso, lasciare che un collega si occupi del caso.

Dal punto di vista dei risultati del contenzioso, non sono disponibili informazioni circa il respingimento dei fatti da parte della persona contro la quale era iniziata la procedura di confisca.

Poiché non è stato possibile ottenere informazioni riguardanti questa fase dalle persone direttamente coinvolte in essa, è difficile giudicare se le decisioni finali riguardanti i risultati dell'inchiesta concordino con i risultati preliminari.

Le esigue informazioni riportate su questa fase della confisca sono state fornite attraverso una dettagliata ricerca online e grazie all'aiuto dell'Amministratore Giudiziario del bene, la Dott.ssa Laura Pesce. Nonostante le difficoltà per stabilire un contatto con la Dott.ssa Pesce, lo scambio di email a proposito del caso di Villa Berceto e la stesura da parte della dottoressa di una relazione di cinque pagine sul caso sono stati di grande aiuto nella disamina del caso.

Valutazione complessiva della fase

Nel giudicare questa fase secondo i parametri forniti dallo studio (integrità, trasparenza, efficienza, ecc.) è importante tenere a mente che le informazioni disponibili sono state fornite da una persona singola, l'Amministratore Giudiziario, la quale non ha di certo preso parte all'intero procedimento investigativo. Manca, quindi, una visione generale della fase, considerato anche che non si è ottenuta alcuna informazione riguardante il lavoro compiuto dalla Polizia.

La mancanza di informazioni in questa fase denota una carenza di trasparenza e, nello stesso tempo, rende difficile qualsiasi giudizio sull'integrità e l'efficienza della fase.

Raccomandazioni

Come per la maggior parte delle successive fasi del procedimento di confisca, le raccomandazioni che possono essere suggerite vanno in due direzioni: da una parte, dovrebbe essere consentito l'accesso alle informazioni riguardo ogni procedimento di confisca attraverso un sistema di informazione pubblica trasparente e semplice da usare; dall'altra, l'intero sistema di confisca dovrebbe essere ristrutturato verso una semplificazione. Infatti, solo attraverso la creazione di un canale giudiziario ad hoc che non debba seguire i complessi e lunghissimi tempi della giustizia italiana, sarebbe possibile perseguire la confisca con tempi più rapidi e, di conseguenza, analizzare i casi in modo esaustivo. A tale scopo, nel 2011 è stata creata l'Agenzia Nazionale per i Beni Sequestrati e Confiscati (ANBSC), ma ancora oggi l'Agenzia non riesce a funzionare in modo efficiente.

2. Sequestro dei beni illeciti

Le istituzioni coinvolte in questa seconda fase sono:

- il Giudice per le Indagini Preliminari (GIP) Dott.ssa Donadeo della Procura della Repubblica di Milano;
- il Pubblico Ministero della Procura di Milano Dott. Musso;
- la Direzione Distrettuale Antimafia (DDA) presso la Procura di Milano (Polizia Giudiziaria Carabinieri);
- il Tribunale di Milano Sezione Autonoma Misure di Prevenzione;
- l'Amministratore Giudiziario nominato dal GIP Dott.ssa Donadeo, la Dott.ssa Laura Pesce.

Generalmente, in questa fase delle procedure di prevenzione, il GIP e il PM continuano a seguire le indagini riguardanti il bene per poter successivamente richiedere al Tribunale interessato il decreto di sequestro. Inoltre il GIP procede alla nomina dell'amministratore giudiziario del bene.

L'amministratore giudiziario provvede a valutare

dettagliatamente il bene, a custodirlo e a gestirlo di conseguenza. Egli relaziona al giudice il proprio operato, prendendo con questo possibili accordi e decisioni riguardanti il bene.

Infatti, in seguito alla trasmissione degli atti concernenti la proposta di sequestro da parte del PM Dott. Musso al GIP Dott.ssa Donadeo, il GIP ha ritenuto di poter disporre il sequestro delle cose pertinenti al reato imputato al Sig. Vincenzo Busso e alla società G.I.L.A., di cui il Sig. Busso risultava maggior azionista. Tra i beni predisposti alla successiva confisca figurava anche Villa Berceto.

Con decreto 51746/05 RGNR e n. 1/06 RGGIP emesso il giorno 6/10/2009, il GIP Dott.ssa Donadeo ha proceduto alla nomina della Dott.ssa Laura Pesce come amministratrice del bene, la quale, coordinatamente con la DDA di Milano, ha svolto un'analisi dettagliata per la valutazione di Villa Berceto.

Sulla base degli elementi addotti dall'organo proponente, nel febbraio 2010 il Tribunale di Milano Sezione Autonoma Misure di Prevenzione ha ritenuto sussistere le condizioni per l'emissione del decreto di sequestro di cui all'art. 2 ter, comma 2, legge 575/65. Il valore attribuito in questa fase alla villa, da indagini assunte presso l'OMI (Osservatorio del Mercato Immobiliare), è stato pari a 550.000 euro.

Sull'immobile gravava un mutuo ipotecario del valore di 380.000 euro e alla data del sequestro risultava un residuo debito di 295.077,31 euro, tuttora pendente.

Nella pratica, questa fase ha avuto una durata di circa sette mesi e non sono disponibili dati riguardanti eventuali ritardi o accelerazioni nel procedimento. Tale durata può esser desunta dal periodo intercorrente tra la data in cui il GIP Dott.ssa Donadeo ha dato inizio al procedimento di confisca, cioè il 27 luglio 2009, e la data in cui il Tribunale di Milano Sezione Autonoma Misure di Prevenzione ha emesso il decreto di confisca nel febbraio 2010. Tali date sono state in parte fornite dalla Dott.ssa Pesce nella sua relazione e in parte visibili su documenti disponibili online, come il contratto di comodato d'uso (analizzato nelle fasi successive) e l'accordo tra il Comune di Berceto e la Regione Emilia-Romagna.

Dal punto di vista delle misure atte a prevenire il conflitto d'interesse, le uniche disposizioni normative applicabili in questa fase del procedimento riguardano la nomina dell'amministratore giudiziario (Codice Antimafia, art.3, capo 1, titolo 3). Questo non può esser nominato se parente o affine a colui i cui beni sono posti sotto sequestro. Nella pratica, la Dott.ssa Laura Pesce ha dichiarato di non esser stata interpellata circa possibili legami con il prevenuto.

Anche per questa fase non si dispone di informazioni disponibili circa l'esistenza di impugnazione da parte

dell'indagato il cui bene è stato posto sotto sequestro. Come per la fase precedente, le informazioni sono state raccolte soprattutto grazie alla collaborazione dell'amministratrice giudiziaria Dott.ssa Pesce, la quale ha fornito tali dati attraverso una relazione scritta e un nutrito numero di email.

Valutazione complessiva della fase

Insieme alla quinta fase, questa parte del procedimento di confisca è risultata una delle più trasparenti ed efficienti. Nonostante non sia stato semplice reperire le informazioni necessarie all'analisi, una volta ottenute esse hanno fornito una visione dettagliata di questa fase del caso.

Raccomandazioni

Sebbene il giudizio su questa fase sia positivo, è comunque possibile identificare un ambito di miglioramento: tutte le informazioni riguardanti questa fase del caso dovrebbero essere facilmente accessibili attraverso, ad esempio, un database online. L'accessibilità di questi dati non può dipendere soltanto dalla disponibilità del singolo attore coinvolto nel procedimento di confisca.

3. Procedure di sequestro e confisca dei beni illeciti

Le istituzioni coinvolte in questa terza fase sono:

- Le Corti giudiziarie interessate nel procedimento di confisca fino alla Corte di Cassazione;
- L'Amministratore Giudiziario.

Dal punto di vista della durata di questa fase, il sistema legislativo italiano non prevede tempi contingentati per lo sviluppo dei processi, quindi in questa fase non esistono tempistiche determinate per legge. Per avere una visione più chiara e completa della durata della fase giudiziaria, è bene tenere a mente che nel caso di Villa Berceto questa è stata parallela alle fasi 1, 2 e 4. Infatti, la fase giudiziaria è durata circa tre anni (luglio 2009 – inizio del 2013) e il processo è passato attraverso tutti i gradi di giudizio, dato che la parte accusata ha respinto il risultato di tutte le fasi giudiziarie. Purtroppo, i documenti forniti dalle Corti non fanno menzione del numero di udienze riguardanti il processo giudiziario del caso in analisi.

Nel dettaglio, la prima sentenza della Corte (con data 16 luglio 2010) ha condannato Vincenzo Busso a sette anni di prigione e una multa di 7.000 euro. Tale sentenza ha confermato la confisca delle proprietà del Sig. Busso (all'interno dell'Agenzia Immobiliare G.I.L.A.), inclusa Villa Berceto. Come già sostenuto dal GIP Dott.ssa Donadeo nel decreto di confisca del 6 ottobre 2009, il bene è confiscato sulla base della sproporzione tra il valore del bene e il salario dichiarato dell'accusato e della prova di acquisizione illecita dell'immobile. Tali

informazioni sono state raccolte tramite il documento della sentenza di primo grado fornita dal PM Dott. Musso.

La seconda sentenza (24 novembre 2011) ha confermato la condanna comminata a Busso e la confisca dei suoi beni, in quanto i giudici hanno accertato che tali beni hanno avuto una parte fondamentale nel compimento delle azioni criminali da parte di Busso. Come per la sentenza di primo grado, anche questa è stata fornita dal PM Dott. Musso.

La terza sentenza e quella finale della Corte di Cassazione hanno confermato le sentenze delle Corti precedenti.

Per quanto riguarda eventuali conflitti di interesse, la legislazione italiana, nella fase giudiziaria del procedimento di confisca, non prevede alcun regolamento specifico atto a contrastarli.

Le informazioni riportate per questa fase sono state raccolte grazie alla richiesta formale di documenti giudiziari alle Corti che si sono occupate del bene di Villa Berceto. Nella fattispecie, il PM Dott. Musso ha fornito i documenti relativi alle sentenze.

Valutazione complessiva della fase

Questa fase non presenta alcun segno rimarcabile di inefficienza o mancanza di trasparenza. Spesso, i procedimenti formali per avere accesso ai documenti giudiziari possono essere lunghi, ma in questo caso si è alla fine venuti in possesso delle sentenze.

Raccomandazioni

L'accesso ai documenti riguardanti la fase giudiziaria del procedimento di confisca è possibile ma non semplice e agevole. Un miglioramento auspicabile sarebbe quella di convertire in formati accessibili online i documenti giudiziari consultabili, come è stato già fatto per le sentenze civili della Corte di Cassazione.

4. Attuazione della sentenza e confisca effettiva del bene

Le istituzioni coinvolte in questa quarta fase sono:

- l'Amministratore Giudiziario Dott.ssa Pesce;
- il GIP Dott.ssa Donadeo;
- l'amministrazione del Comune di Berceto;
- il Comando dei Carabinieri di Berceto.

Dopo la confisca avvenuta all'ultimo grado di giudizio, il bene dovrebbe passare all'Agenzia Nazionale per i Beni Sequestrati e Confiscati (ANBSC). Nel procedimento di confisca di Villa Berceto però, la fase di attuazione della sentenza, che ha poi dato il via alle successive attività

di riutilizzo del bene, è stata gestita direttamente dall'amministratore giudiziario Dott.ssa Pesce e dall'amministrazione della città di Berceto, guidata dal sindaco Dott. Luigi Lucchi. I motivi per cui è avvenuto tale particolare procedimento sono principalmente due.

Prima di tutto, è necessario fare un'annotazione temporale: quando si parla di "attuazione della sentenza" per il caso di Villa Berceto, si fa riferimento all'attuazione della sentenza del primo grado di appello (o meglio, a partire da questa, dato che le sentenze successive hanno confermato la sentenza). Infatti, dopo la sentenza della prima Corte confermando la confisca della villa, il Sindaco di Berceto, Sig. Luigi Lucchi, ha manifestato grande interesse nella collaborazione con l'Amministratore Giudiziario e il Giudice per mettere a punto nel più breve tempo possibile un piano di riutilizzo del bene. Tali informazioni sono state fornite dalla Dott.ssa Pesce (nella relazione e nelle email) e dalla Sig.ra Silvia Gentile, impiegata della Cooperativa Fantasia (oggi responsabile della gestione del bene insieme al Comune), con la quale sono intercorse interviste dirette e numerose conversazioni telefoniche e via email.

Come la Dott.ssa Pesce scrive nella sua relazione, nel marzo 2011 i Carabinieri di Villa Berceto le hanno notificato l'interesse e la volontà da parte dell'amministrazione comunale di Berceto di farsi carico del riutilizzo del bene confiscato. Dopo ciò, e con l'autorizzazione del GIP Dott.ssa Donadeo, l'Amministratore Giudiziario ha stipulato un contratto di comodato d'uso gratuito con il Comune di Berceto, che permette al Comune di avere in affitto gratuitamente e gestire la villa per la durata di sei anni. Tale contratto, firmato il 22 marzo 2011, è disponibile online sul sito del Comune di Berceto.

In secondo luogo, si può sostenere che il caso di Villa Berceto non abbia seguito il normale iter di attuazione della sentenza, poiché l'ANBSC, nonostante le ripetute richieste del Sindaco Lucchi, si è dimostrata assente durante tutto il procedimento di confisca. In merito a ciò, non si dispone in questa sede di informazioni sufficienti per giudicare se quest'assenza sia imputabile a una mancanza di risorse interna all'Agenzia (sia finanziarie sia umane), o piuttosto al cattivo funzionamento dell'istituzione.

Dal punto di vista della durata, questa fase del procedimento ha subito una notevole accelerazione (tanto che, come riscontrabile dalle date, il contratto di comodato d'uso è antecedente alla confisca definitiva del bene). Il motivo principale di questa velocizzazione è rintracciabile nel comportamento virtuoso dell'amministrazione locale di Berceto e in particolare del suo Sindaco, il Sig. Lucchi, che si è battuto affinché il riutilizzo non seguisse le lunghe tempistiche tipiche di

tali procedimenti.

La collaborazione inter-istituzionale messa in atto durante questa fase (tra il Sindaco, il Giudice e l'Amministratore Giudiziario) è stata ritenuta molto utile sia dalla Dott.ssa Pesce sia dalla Sig.ra Gentile. Infatti, senza questa cooperazione, il bene avrebbe subito danni significativi. Come scrive la Dott.ssa Pesce in una delle sue email, durante il periodo di non-utilizzo del bene, la villa ha subito un processo di deterioramento che è costato, in valore monetario e rispetto al valore iniziale, circa 50.000 euro. La Sig.ra Gentile ha sottolineato, durante la sua intervista, come ad esser stato particolarmente danneggiato fosse il sistema idraulico che, a causa del gelo invernale, era scoppiato in vari punti dove l'acqua si era congelata nelle tubature. Inoltre, come spesso accade agli immobili non utilizzati, i segni del tempo e del disuso erano visibili sulle facciate scolorite e macchiate dall'umidità e dalle infiltrazioni d'acqua. Nel momento in cui il bene è stato assegnato al Comune di Berceto, l'amministrazione comunale ha provveduto ad apportare tutte le migliorie necessarie, aiutati significativamente dai cittadini di Berceto, che si sono proposti come volontari per rinnovare lo stabile. L'accesso alle informazioni riguardanti questa fase sono state fornite in parte dall'Amministratrice Giudiziaria Dott.ssa Pesce tramite email e una relazione scritta, e in parte dalla cooperativa che gestisce il bene di Villa Berceto, nella persona della Sig.ra Silvia Gentile. Altre informazioni sono state reperite tramite ricerche online, poiché i documenti riguardanti il contratto di comodato d'uso e successivi accordi tra le autorità locali coinvolte sono disponibili sul web.

Valutazione complessiva della fase e raccomandazioni

Nonostante non siano moltissime, le informazioni raccolte circa questa fase forniscono l'immagine di una collaborazione inter-istituzionale trasparente ed efficiente. Ciò è dimostrato, per esempio, dalla disponibilità online dei documenti che sanciscono l'assegnazione del bene in comodato d'uso al Comune di Berceto e del documento dell'accordo tra il Comune e la Regione Emilia-Romagna.

L'accesso alle informazioni riguardanti questa fase dovrebbe essere più completo e organico.

5. Gestione e amministrazione dei beni confiscati

Le istituzioni coinvolte in questa quinta fase sono:

- il Comune di Berceto;
- la Regione Emilia Romagna;
- la Cooperativa Sociale Fantasia.

In seguito alla cessione del bene per comodato d'uso al Comune di Berceto, il comune ha deciso di co-gestire il bene con la Cooperativa Fantasia, con sede nella stessa Berceto. Inoltre, il comune ha stipulato con la Regione

Emilia Romagna un accordo per cofinanziare il recupero e il riutilizzo della struttura. Tale accordo è stato firmato in data 16 gennaio 2012 ed è poi stato integrato l'anno successivo. Come già menzionato, i due accordi sono scaricabili dai siti web del Comune di Berceto e della Regione Emilia-Romagna.

L'accordo del 2012 prevede lo stanziamento di fondi di 120.000 euro da parte della Regione, integrati da altri 20.000 euro con l'accordo del 2013. Con tali contributi, a cui si sono aggiunti ingenti investimenti del Comune stesso, il Comune di Berceto si è impegnato ad apportare gli interventi di recupero della struttura necessari per il riutilizzo, a costruire un impianto fotovoltaico da 40 kWp sul tetto dell'immobile e a svolgere numerose attività sociali (la creazione di una biblioteca comunale all'interno della villa, corsi di formazione ed eventi sui temi della legalità e della buona amministrazione, corsi e laboratori di vario genere per bambini e adulti).

Nel mese di luglio del 2013, il Comune di Berceto ha fatto richiesta alla ANBSC di poter acquisire l'immobile in via definitiva, ma nessuna risposta è pervenuta ad oggi da parte dell'Agenzia.

Nella pratica, gran parte delle attività previste dall'accordo tra il Comune di Berceto e la Regione Emilia Romagna è stata implementata. In particolare, sono stati condotti tutti gli interventi necessari per il miglioramento della struttura (spesso integrati dal prezioso aiuto offerto gratuitamente da parte di ingegneri, architetti e idraulici della zona); è stato costruito il sistema d'impianto fotovoltaico previsto; un terzo della casa è stata adibita a biblioteca (ed è ancora in espansione), con un numero di volumi decisamente abbondante per una piccola cittadina di appena 2.000 abitanti; sono stati organizzati molti eventi e corsi di formazione sul tema della legalità, anche grazie alla cooperazione dell'associazione Libera Parma; le cinque stanze da letto presenti al piano superiore dell'immobile sono in corso di ristrutturazione per ospitare un bed and breakfast; una sala ampia della villa è stata adibita a zona fitness, accessibile gratuitamente a tutti i cittadini di Berceto. All'interno della casa è presente anche una piscina al coperto che il comune vorrebbe convertire in piscina comunale, ma le pratiche sono attualmente bloccate a causa di problemi con la normativa di legge sulla sicurezza delle strutture sportive pubbliche.

Dal punto di vista della durata della fase, l'art. 48 comma c del Codice Antimafia sancisce che l'ente territoriale cui è stato affidato il bene debba comunicare entro un anno la destinazione del bene. Tali tempistiche sono state ampiamente rispettate dal Comune di Berceto. Questo grazie al dispiegamento di un'efficace cooperazione tra le istituzioni locali e quelle regionali, e al lavoro trasparente e virtuoso dell'amministrazione comunale di Berceto.

Come nelle fasi precedenti, non sono previste per legge norme atte a prevenire il conflitto d'interesse in questa fase. Secondo le disposizioni normative, l'ANBSC dovrebbe controllare che la gestione del bene avvenga in modo corretto. Tuttavia, la mancanza di interessamento dell'ANBSC per il bene ha reso inattuabile questo tipo di controllo.

Le informazioni riguardanti questa fase della confisca sono state raccolte grazie alla corrispondenza (email e relazione) con la Dott.ssa Laura Pesce, all'intervista con la Sig.ra Silvia Gentile e alla pubblicazione online dei documenti stipulati tra il Comune di Berceto e la Regione.

Valutazione complessiva della fase

Sebbene non tutte le informazioni fossero disponibili, la quinta fase è risultata senza dubbio la più trasparente ed efficiente, dato che i principali attori della fase sono la Cooperativa Sociale Fantasia e il Comune di Berceto, entrambi molto soddisfatti dell'operato e sempre ben disposti a parlarne pubblicamente.

Raccomandazioni

La maggiore raccomandazione per questa fase riguarda l'attività della ANBSC in merito alla gestione e alla supervisione del bene confiscato; il suo lavoro dovrebbe, infatti, essere molto più strutturato e assertivo.

Una seconda raccomandazione riguarda invece gli attori coinvolti nella fase: potrebbe diventare buona pratica in gestione.

VALUTAZIONE COMPLESSIVA DEL CASO

Le conclusioni che si possono trarre da questo studio di caso sono frutto del monitoraggio sia del caso stesso sia dei media. L'analisi evidenzia due realtà contrastanti: un livello positivo di trasparenza nelle fasi conclusive della confisca, e situazioni relativamente oscure e caotiche per quanto riguarda le fasi dell'investigazione e dei procedimenti giudiziari.

Da una prospettiva generale, le attività implementate durante il procedimento di confisca di Villa Berceto si presentano efficienti e questo emerge soprattutto dalla durata della procedura. Se comparato con molti altri casi simili, il procedimento di confisca di Villa Berceto sorprende positivamente per la sua breve durata (meno di due anni sono intercorsi tra l'inizio del procedimento e l'effettivo riutilizzo del bene). Sebbene non sia stato possibile analizzare tutte le fasi tramite un contatto diretto con tutti le istituzioni coinvolte nella confisca, le testimonianze degli attori intervistati hanno fornito un punto di vista molto positivo di tutto il procedimento di confisca del bene.

Tuttavia, come è stato reso evidente nello studio delle singole fasi, salvo alcuni casi, l'accesso ai documenti necessari è stato ostruito da una chiara mancanza di trasparenza del lavoro condotto dalle istituzioni coinvolte nel procedimento di confisca del bene. Questa deficienza del sistema non è propria del solo sistema di confisca dei beni illegali ma riproduce, piuttosto, l'arretratezza e la normale mancanza di trasparenza che affliggono gran parte della burocrazia italiana in generale, e del sistema giuridico in particolare.

Il caso di Berceto è emblematico di un contrasto che rimanda ad una condizione abbastanza diffusa nel paese: da una parte, un sistema politico e giudiziario chiuso, che non permette ai cittadini di venire a conoscenza delle attività delle istituzioni (in questo caso, dei procedimenti di confisca), impedendo quindi una maggiore educazione civica per i cittadini; dall'altra parte, la forte volontà di una crescente fetta di cittadinanza e di alcuni politici "illuminati" di dare vita a un sistema di confisca e di riutilizzo dei beni che sia efficiente e funzionale alla creazione di una coscienza pubblica sulla corruzione e sulla criminalità organizzata.

Nell'esperienza di Villa Berceto un ruolo di centrale importanza è stato giocato dal Sindaco Lucchi. In una delle sue email, la Dott.ssa Pesce scrive:

"Niente sarebbe stato possibile [per quanto riguarda le ultime due fasi del procedimento di confisca] senza l'incredibile impegno del Sig. Lucchi. Lavoro come amministratore giudiziario dal 1997 e nella mia carriera sono state rarissime le volte in cui ho visto tanta devozione al bene comune da parte di un politico, come nel caso di Lucchi. Ci vorrebbero almeno 10,000 Lucchi in Italia".

È stato possibile riscontrare un impegno simile nelle parole della Sig.ra Gentile, la quale gestisce i lavori di rinnovamento e la gestione di Villa Berceto dal 2012. Nella sua intervista, la Sig.ra Gentile ha raccontato il grande lavoro svolto da una seppur piccola comunità (quale quella di Berceto, che conta circa 2,000 abitanti) per riabilitare e condividere un luogo che era in passato il rifugio lussuoso di un uomo affiliato alla criminalità organizzata e che oggi è diventato uno spazio esemplare di incontri, cultura e impegno civile.

Da un altro punto di vista, però, lo Stato italiano conferma la sua incapacità nel fornire accesso ai cittadini al suo sistema giudiziario e burocratico arrugginito ed elefantico. Nel caso di Villa Berceto, l'assenza dell'Agenzia Nazionale è lo specchio dell'afasia di molte istituzioni statali italiane.

ALLEGATO 4. ANALISI DI CASI PENDENTI IN ITALIA

GENNAIO, 2015

IL CASO DELLA LA.RA. SRL

La La.Ra. Srl è un'impresa siciliana con sede a Motta Sant'Anastasia (Provincia di Catania) che lavora nell'ambito della progettazione e manutenzione di impianti di diversa natura. Fin dalla sua fondazione, la La.Ra. Srl ha sempre fatto affidamento sul lavoro commissionatole dalla vicina base militare statunitense di Sigonella. Nel 1998, l'azienda è stata confiscata al boss mafioso Carmelo la Mastra e, da allora, è sotto il controllo dello Stato Italiano, prima attraverso l'Agenzia del Demanio e, più recentemente, sotto l'Agenzia Nazionale per i Beni Sequestrati e Confiscati (ANBSC). Nonostante la La.Ra. Srl sia stata per molti anni un'impresa leader nel settore, ha risentito negli ultimi anni di una crescente perdita di competitività; a conseguenza di ciò, molti impiegati sono stati licenziati e molti altri ancora rischiano di perdere il loro posto di lavoro in previsione della chiusura imminente dell'azienda.

Il caso della La.Ra. Srl è stato individuato per studiarne la fase di gestione del bene confiscato, in quanto rappresentativa dei punti di debolezza del sistema italiano di confisca. Il tratto probabilmente più interessante delle vicende della La.Ra. Srl riguarda la proposta di progetto che, pochi anni fa, gli impiegati dell'azienda hanno sviluppato per tentare di tenere l'impresa in attività, al tempo stesso recuperando e sfruttando terreni confiscati ancora in attesa di esser riutilizzati. Tuttavia, le autorità di Motta Sant'Anastasia si sono opposte in tutti i modi all'implementazione

del progetto e l'assenza della ANBSC come parte terza nella disputa ha contribuito all'abbandono del piano. La La.Ra. Srl è rimasta quindi senza commesse e si avvia oggi verso la chiusura definitiva.

FASE MONITORATA:

Gestione e amministrazione dei beni confiscati

Le istituzioni coinvolte in questa fase del procedimento di confisca della La.Ra. Srl sono state:

- l'Agenzia del Demanio;
- l'Agenzia Nazionale per i Beni Sequestrati e Confiscati (ANBSC);
- gli Amministratori finanziari nominati dalla ANBSC.

Dopo la confisca definitiva avvenuta nel 2001, la La.Ra. Srl è passata sotto la giurisdizione dell'Agenzia del Demanio, diventando quindi "Azienda di Stato". Più tardi, quando la ANBSC è stata creata per sostituire l'Agenzia del Demanio nella gestione dei beni confiscati (2012), l'azienda è passata sotto il controllo dell'Agenzia Nazionale e, nella fattispecie, degli amministratori finanziari nominati da questa.

Per le ragioni che saranno discusse di seguito, la La.Ra. Srl è riuscita per un decennio a mantenere la sua consueta competitività sul mercato nonostante la confisca per mafia. Tuttavia, negli ultimi quattro anni, l'azienda ha vissuto momenti di grande difficoltà che la stanno conducendo verso la chiusura definitiva. Il Dott. Mascali, amministratore finanziario della La.Ra. Srl, ha

fornito le informazioni che seguono tramite un'intervista telefonica e attraverso la condivisione di documenti ufficiali riguardanti le vicende degli ultimi anni della La.Ra. Srl.

Dal momento della confisca definitiva e il passaggio dell'amministrazione della La.Ra. Srl all'Agenzia del Demanio (2001) fino al 2013, la La.Ra. Srl ha continuato a essere un'azienda vitale nel settore della progettazione e manutenzione di impianti di vario genere grazie alle commesse provenienti dalla base militare statunitense di Sigonella (CT). Infatti, già da molto tempo, la base militare USA faceva affidamento sulla La.Ra. Srl per lo svolgimento di una vasta serie di incarichi e la confisca non ha interrotto la consueta domanda di servizi. Tuttavia, alcuni anni dopo la confisca definitiva, l'azienda ha cominciato ad avvertire problemi di liquidità e difficoltà nell'ottenere finanziamenti e leasing dalle banche, imputabili, secondo l'amministratore finanziario Dott. Mascali, alla sua dipendenza dallo Stato Italiano (che renderebbe, nelle parole del Dott. Mascali, l'azienda "poco affidabile"). La mancanza di investimenti per modernizzare gli impianti e lavorare sull'innovazione, necessaria ai servizi forniti dalla La.Ra. Srl, ha costituito evidentemente una causa di declino per l'azienda.

Nel 2011, ben coscienti che la base di Sigonella non avrebbe rinnovato il lavoro commissionato che sarebbe giunto al termine nel 2013, gli impiegati della La.Ra. Srl hanno sviluppato un progetto che prevedeva la costruzione di un'ampia struttura medica e sportiva sui territori confiscati a Carmelo La Mastra all'interno dello stesso procedimento di confisca della La.Ra. Srl, ma assegnati al Comune di Motta Sant'Anastasia (CT).

Il progetto è stato accolto molto positivamente dall'Agenzia Nazionale, la quale ha deciso di permettere alla La.Ra. Srl di disporre dei terreni necessari affinché questa potesse cominciare a implementare il piano di costruzione.

Tuttavia, l'allora Sindaco di Motta Sant'Anastasia, Sig. Angelo Giuffrida, si è opposto con forza alla cessione di tali terreni, rivendicando il diritto e la volontà dell'Amministrazione comunale di utilizzarli secondo i propri piani.

In seguito alla presa di posizione del sindaco, la ANBSC non ha risposto più alle numerose sollecitazioni a intervenire nella disputa da parte della La.Ra. Srl. Di conseguenza, il progetto è fallito.

Inoltre, durante gli ultimi anni, la ANBSC si è ripetutamente pronunciata in senso negativo sulla possibilità per la La.Ra. Srl di prender parte al consorzio incaricato della costruzione di un grande parcheggio a Catania (lavoro che avrebbe risollevato, seppur per pochi anni, le sorti dell'azienda ed evitato molti licenziamenti). Al contrario il Procuratore della Repubblica di Catania, Dott. Giovanni

Salvi, si è più volte espresso pubblicamente in favore della partecipazione della La.Ra. Srl nel consorzio, sostenendo che il coinvolgimento di un'azienda confiscata per mafia e ora statale avrebbe contribuito a conferire trasparenza all'intero gruppo di lavoro.

L'amministratore finanziario Dott. Mascali ha ripetuto più volte, durante la sua intervista, quanto difficile sia stato e sia tuttora per lui e gli impiegati della La.Ra. Srl comprendere il comportamento della ANBSC, comportamento che si dimostra a totale detrimento dell'azienda.

Allo scadere, nel 2013, delle commissioni provenienti dalla base di Sigonella, l'impresa ha subito un rapido declino che la sta conducendo alla chiusura imminente. L'impatto sul personale è stato drammatico: delle 68 unità lavorative dell'inizio del 2012 ne sono rimaste 43 nel 2013, e solo 24 nel 2014.

Tra pochi mesi, la La.Ra. Srl chiuderà definitivamente. Le informazioni circa la gestione di quest'azienda confiscata sono state raccolte grazie a interviste telefoniche e a scambi di email e documenti con:

- l'amministratore finanziario della La.Ra. Srl, Dott. Innocenzo Mascali;
- la giornalista Maria Grazia Sapienza, che ha seguito e studiato il caso della La.Ra. Srl per molti mesi.

IL CASO DELLA ONLUS "LA FORZA DEL SILENZIO"

"La Forza del Silenzio" è il nome della onlus fondata dal poliziotto Vincenzo Abate a Casal Di Principe (Provincia di Caserta) e che, da sei anni, occupa la cosiddetta "Villa Scarface" confiscata al boss della camorra Francesco Schiavone, detto "Sandokan". Ora in prigione, Francesco Schiavone è stato uno dei membri più potenti del clan dei Casalesi in Campania. Questo bene confiscato presenta una caratteristica interessante: in realtà, solo metà della villa è stata confiscata e assegnata a terzi, mentre nell'altra metà dello stabile risiedono ancora i rimanenti membri della famiglia Schiavone. Nella metà confiscata, "La Forza del Silenzio" lavora per fornire servizi e cure ai bambini affetti da autismo e alle loro famiglie e la onlus è oggi nota a livello internazionale per il suo lavoro di ricerca medico-pedagogica sull'autismo.

Il caso de "La Forza del Silenzio" è analizzato nell'ottica della terza fase del procedimento di confisca, cioè la confisca effettiva del bene e la sua assegnazione. L'assegnazione e la gestione della villa hanno goduto, e continuano a godere, di un'ottima copertura mediatica. A dimostrazione di ciò, nell'autunno 2014, John Dickie, famoso studioso di criminalità organizzata italiana presso la University College London, ha visitato la villa per girare un breve documentario che è poi andato in onda su History Channel all'interno di uno programma sulla criminalità organizzata.

FASE MONITORATA:

Attuazione della sentenza e confisca effettiva del bene

Questa fase del procedimento di confisca ha visto il coinvolgimento delle seguenti istituzioni:

- l'Agenzia del Demanio, sostituita nel 2012 dall'Agenzia Nazionale per il Beni Sequestrati e Confiscati per la gestione dei beni confiscati in Italia;
- l'Amministrazione comunale di Casal di Principe (CE) e il Consorzio Agrorinasce s.c.r.l., di cui Casal di Principe è membro. Agrorinasce è un consorzio di amministrazioni locali della provincia di Caserta costituitosi con l'obiettivo di promuovere innovazione, sviluppo e sicurezza nel territorio attraverso la ricezione di fondi regionali, statali ed europei;
- la onlus "La Forza del Silenzio".

L'istituzione responsabile per l'attuazione della sentenza e la confisca effettiva della villa prima appartenente a Francesco Schiavone è stata l'Agenzia del Demanio. Dopo la confisca definitiva del bene, nel novembre 2003 l'Agenzia del Demanio ha assegnato la metà confiscata della villa all'amministrazione comunale di Casal di Principe attraverso il Provvedimento N. 39300.

In seguito all'assegnazione al Comune di Casal di Principe, il bene confiscato è rimasto inutilizzato per circa sei anni; l'amministrazione locale ha reclamato più volte l'inutilizzabilità del bene poiché ancora occupato dalla famiglia Schiavone.

Solo nel 2007, quando il Presidente della Commissione Parlamentare Antimafia si è recato in visita presso la villa confiscata, smuovendo in questo modo la condizione di lungo stallo in cui vergeva il bene, l'amministrazione locale ha deciso di costruire un muro divisorio interno che avrebbe separato la parte confiscata della villa da quella ancora legittimamente occupabile dalla famiglia Schiavone, così da rendere il bene confiscato utilizzabile. Sempre nel 2007, la Regione Campania ha deciso di destinare risorse finanziarie per il rinnovo e l'ammobiliamento della metà villa confiscata (attraverso il Decreto Regionale N. 88 del 20 marzo 2007 con il quale sono stati allocati 160.000 euro per le spese di rinnovo del bene confiscato).

Due anni dopo, il 8 luglio 2009, il Comune di Casal di Principe e il Consorzio Agrorinasce s.c.r.l. hanno firmato un contratto di comodato d'uso gratuito della durata di venti anni con la onlus "La Forza del Silenzio". Grazie a questo accordo, la onlus ha avuto la possibilità di

riutilizzare il bene confiscato per portare avanti le sue attività di cura e supporto ai bambini affetti da autismo. Presieduta dal poliziotto Vincenzo Abate, la "Forza del Silenzio" è diventata un centro di ricerca e dibattito sull'autismo di fama internazionale.

Le informazioni riguardanti questo caso sono state raccolte attraverso tre canali principali:

- un'intervista telefonica con il presidente della onlus "La Forza del Silenzio", Sig. Vincenzo Abate;
- documenti ufficiali riguardanti l'assegnazione del bene all'associazione, forniti via email dal Sig. Vincenzo Abate;
- materiale ufficiale disponibile online sul sito della Regione Campania, nella sezione "Fondazione Pol.i.s." (Politiche Integrate di Sicurezza per le Vittime Innocenti della Criminalità e i Beni Confiscati), disponibile in: http://fondazionepolis.regione.campania.it/showInEvidenceDocuments.php?bb1a82c9aa29ce63beb388080ed9f1d4=36be605fb2d73ac01c3f20ff4bcea0d3&id_document=137&refresh=on.

IL CASO DEI BENI DELLA FAMIGLIA SARCONE⁷⁷

Alla fine di settembre 2014, la Direzione Investigativa Antimafia (DIA) guidata dal Prefetto Arturo De Felice ha posto sotto sequestro un ingente numero di beni appartenenti ad alcuni membri della famiglia Sarcone nell'area che circonda Reggio Emilia. Secondo gli investigatori, la famiglia Sarcone sarebbe strettamente legata al clan della 'Ndrangheta "Grande Aracri", originario della zona di Crotona, in Calabria. L'ammontare totale dei beni confiscati ai Sarcone è stimato attorno ai 5 milioni di euro e include circa 40 beni immobili, quote azionarie di aziende e conti correnti.

Si è deciso di analizzare la fase iniziale del procedimento di confisca riguardante questo caso per alcune specifiche ragioni. Prima di tutto, il caso ha suscitato grande clamore sui mezzi di comunicazione e la copertura mediatica è stata notevole. Ciò si è verificato, per lo più, perché questo esempio conferma la massiccia diffusione della criminalità organizzata di origine calabrese ('Ndrangheta) in una delle zone più ricche del Nord Italia, l'Emilia Romagna, la quale viene ancora considerata da gran parte della popolazione italiana come una regione priva di infiltrazioni mafiose. Inoltre, essendo un caso recente e molto mediatizzato, si presta molto bene a essere analizzato nella sua fase iniziale, quindi per il sequestro del bene illegale e per l'attuazione delle misure di prevenzione.

⁷⁷ A causa della vastissima copertura mediatica di questo caso, tutte le informazioni necessarie per lo svolgimento dell'analisi sono state raccolte online, attraverso i seguenti articoli: <http://www.ilfattoquotidiano.it/2014/09/24/ndrangheta-operazione-dia-sequestrati-beni-per-5-milioni-di-euro-a-reggio-emilia/1131312/> <http://espresso.repubblica.it/attualita/2014/09/24/news/maxi-sequestro-alla-ndrangheta-in-emilia-toccato-il-feudo-dei-grande-aracri-a-brescello-1.181491> <http://gazzettadireggio.gelocal.it/reggio/cronaca/2014/09/24/news/ndrangheta-operazione-antimafia-in-corso-a-reggio-emilia-1.9990092> <http://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2014-09-24/reggio-emilia-colpo-cosca-ndrangheta-grande-aracri-121703.shtml?uuiid=ABLYUkwB>

FASE MONITORATA:

Sequestro dei beni illeciti

Le istituzioni coinvolte nella fase di sequestro preventivo dei beni illegali in questo caso sono:

- la Direzione Investigativa Antimafia nazionale (DIA), guidata dal Prefetto Arturo De Felice e le sue sezioni locali di Bologna e Firenze;
- il Tribunale di Reggio Emilia, presieduto dal giudice Francesco Maria Caruso;
- i Carabinieri di Reggio Emilia.

Il decreto di confisca è stato presentato formalmente il 22 settembre 2014 dal Presidente del Tribunale di Reggio Emilia, Giudice Francesco Maria Caruso, e i Carabinieri hanno compiuto il sequestro due giorni dopo, il 24 settembre. Il decreto è stato emesso su richiesta della Direzione Investigativa Antimafia, nella persona del Presidente della DIA, il Prefetto Arturo De Felice. La DIA ha invocato l'applicazione urgente delle misure di prevenzione nei confronti della famiglia Sarcone a Reggio Emilia poiché la sezione della DIA di Firenze, dopo un lungo e approfondito lavoro di investigazione, aveva trovato prove valide per accusare i fratelli Sarcone di "disproporzione obiettiva tra il salario dichiarato e il patrimonio effettivo".

Gli investigatori della DIA hanno giustificato l'urgenza delle misure di prevenzione con il rischio accertato che i fratelli Sarcone, di certo a conoscenza delle investigazioni nei loro confronti, potessero ridurre progressivamente i propri beni per evitare di subire danni ingenti in caso di confisca.

A causa della vastissima copertura mediatica di questo caso, tutte le informazioni necessarie per lo svolgimento dell'analisi sono state raccolte online, attraverso i molti e accurati articoli di giornale pubblicati e/o reperibili online.

ALLEGATO 5. CASI DI CONFISCA IN ROMANIA

GENNAIO, 2015

* *L'unica fonte utile per lo studio di casi in Romania è il sito dell'Agenzia Nazionale per l'Integrità: www.integritate.eu/HOTARARI-DEFINITIVE-SI-IREVOCABILE-ALE-INSTANTELOR-DE-JUDECATI/CONFISCARI-DE-AVERE.aspx*

CASO N. 371/2/2009, DABELA GHEORGHE-ION⁷⁸

Parti:

- Procura della Corte di Cassazione e Giustizia;
- Dabela Gheorghe Ion, ex direttore della società del Comune RADET Bucarest⁷⁹ e Dabela Adriana;
- Ministero delle Finanze Pubbliche;
- Agenzia Nazionale per l'Integrità.

Nel 2004, il Pubblico Ministero dell'Ufficio Anticorruzione ha richiesto alla Commissione per la Verifica del Patrimonio di aprire un procedimento di controllo nei confronti di Dabela Gheorge Ion, ex direttore di RADET Bucarest. La motivazione risaliva alle indagini per un caso di corruzione da cui è emerso che Dabela e la moglie possedevano molte case, terreni e denaro contante per circa 360.000 euro, oltre a gioielli, oggetti artistici e tecnologici per un valore di 25.000 euro e che c'erano grandi incongruenze tra ricchezza e reddito. Dabela non ha giustificato le sue ricchezze entro 15 giorni, come richiesto dalla Legge n.115/1996, e questo ha comportato l'apertura automatica della procedura di controllo.

La Commissione per la Verifica del Patrimonio della Corte d'Appello di Bucarest il 16 giugno 2004 ha ritenuto i beni giustificati.

Il Pubblico Ministero dell'Ufficio Anticorruzione ha fatto appello presso l'Alta Corte di Cassazione e Giustizia; il caso è stato rinviato alla Commissione in quanto Dabela non aveva rispettato la Legge n.115/1996 e le valutazioni degli esperti si riferivano a un periodo molto precedente a quello stabilito dalla legge.

La Commissione ha successivamente ritenuto che circa 14.000 euro erano stati ottenuti illegalmente e il 14 dicembre 2010 la Corte d'Appello di Bucarest ha ordinato la confisca di varie somme di denaro contante in diversa valuta.

I Dabela e il pubblico ministero della Corte d'Appello di Bucarest si sono appellati all'Alta Corte di Cassazione e Giustizia. Il pubblico ministero ha dichiarato un'applicazione errata della Legge, in contrasto con l'articolo 304, punto 9 del Codice di Procedura Civile e ha richiesto un pagamento di circa 17.000 \$ a favore dei Dabela. I Dabela hanno invece richiesto dei chiarimenti:

⁷⁸ Sentenza n. 1573 del 22.03.2012 dell'Alta Corte di Cassazione e Giustizia, sul caso n. 371/2/2009, accessibile sul sito dell'Agenzia, www.integritate.eu/Files/Files/HotarariDefinitSiIrevocabile_InstanteJudecata/Confiscari%20avere/DabelaGheorghelIon_Blur.pdf.

⁷⁹ RADET Bucuresti è una società del Comune di Bucarest che fornisce il riscaldamento e l'acqua calda agli abitanti e alle società commerciali di Bucarest.

secondo loro, la Commissione non era competente per il controllo che invece doveva essere eseguito dall'Agenzia Nazionale per l'Integrità (in base all'art. 158 punto 1, l'art. 159 del Codice di Procedura Civile e la Legge n. 144/2007 come modificata dalla Legge n. 176/2010); inoltre hanno affermato che il denaro non poteva essere confiscato in quanto già sequestrato dagli investigatori penali; infine hanno lamentato un contrasto nell'applicazione della Legge con l'articolo 304, punto 9 del Codice di Procedura Civile.

L'Alta Corte di Cassazione e Giustizia hanno ritenuto la sentenza del 14 dicembre 2010 non corretta e d hanno emesso la sentenza n.1573 il 22 marzo 2012. La confisca del denaro è stata annullata in quanto l'azione iniziale era indirizzata solo a indagini sul patrimonio di Dabela e non a sequestri o confische. Dabela è tenuto a pagare invece la differenza patrimoniale, mentre le altre richieste delle parti sono state respinte.

Il caso è rilevante per il pubblico e i giornalisti d'inchiesta per via dell'ex posizione come direttore di RADET Bucarest ed ha migliorato la fiducia nell'efficienza e nei processi degli organi di confisca.

CASO N. 1844/2/2012, BRĂDIȘTEANU ȘERBAN ALEXANDRU⁸⁰

In questo caso l'Agenzia ha richiesto alla Corte di annullare la decisione n.1/11 del Marzo 2011 della Commissione per la Verifica del Patrimonio della Corte d'Appello di Bucarest, in quanto le verifiche, basate sulla Legge n.176/2010, erano state effettuate senza avere la competenza. L'Agenzia ha ritenuto che il procedimento doveva essere iniziato dalla stessa in base alla Legge n.144/2007.

Il 13 dicembre 2007 la Direzione Nazionale Anticorruzione ha sollecitato la verifica della procedura su Bradisteanu presso la Corte d'Appello di Bucarest in base all'articolo 9 della Legge n.115/1996. Bradisteanu era accusato di aver favorito alcune società abusando del suo ruolo di presidente del Comitato di Valutazione in un'asta organizzata nel 2001 dal Ministero di Giustizia per l'Acquisto di attrezzature mediche. In cambio di valutazioni positive ricevette notevoli quantità di denaro in valuta estera, con il quale acquistò proprietà e altri beni che furono documentate nella sua dichiarazione dei beni a fine mandato. Il 17 settembre 2008 l'Agenzia ha inviato una nota alla Corte d'Appello affinché si occupasse del caso. Il 20 settembre 2010 la Corte ha inviato la causa alla Commissione per la Verifica del Patrimonio presso

la Corte d'Appello. Il 23 febbraio 2011 Bradisteanu ha richiesto la scadenza dei termini in quanto la Legge n.176/2010 ha stabilito un termine di tre anni dalla fine del mandato pubblico.

La Corte ha ritenuto l'eccezione inammissibile in quanto il termine di tre anni va applicato solo agli incarichi di natura privata e non pubblica. Inoltre ha rinviato il caso alla Commissione per la Verifica sul Patrimonio per i controlli.

CASO N. 186/64/2009, VELE DAN⁸¹

Parti:

- Agenzia Nazionale per l'Integrità;
- Ministero delle Finanze Pubbliche, Comune di Brasov;
- Ufficio della Procura Nazionale Anticorruzione;
- S.C. Rial SA Brasov⁸²;
- Vele Dan e la moglie Vele Mirela Daniela.

Nel 2003 la Procura Nazionale Anticorruzione (oggi Direzione Nazionale Anticorruzione) ha richiesto alla Commissione per la Verifica del Patrimonio della Corte d'Appello di Brasov di aprire un'indagine nei confronti di Vele Dan, ex dirigente della SC Rial SA Brasov, in quanto Vele non aveva dichiarato il suo patrimonio entro 15 giorni dall'entrata in vigore della Legge n.115/1996 e non aveva fatto la dichiarazione patrimoniale di fine mandato. Quest'inadempienza porta a un'apertura d'ufficio della procedura di controllo.

Durante lo svolgimento del caso è entrata in vigore la Legge n.244 del 21 maggio 2007, che ha istituito l'Agenzia Nazionale per l'Integrità, che ha preso quindi in carico il caso.

Nel 2003 la Commissione ha stabilito la provenienza illecita del patrimonio di Vele ma la Procura di Brasov ha appellato questa decisione all'Alta Corte di Cassazione, che ha rinviato il caso per ulteriori verifiche.

Nel 2006 la Commissione ha ritenuto nuovamente illecita la provenienza del patrimonio e ha inviato il caso alla Corte d'Appello, la quale ha stabilito l'acquisizione illecita di una casa e di un veicolo e ha richiesto la confisca per un valore di 188,000 euro.

I coniugi Vele si sono appellati all'Alta Corte di Cassazione e Giustizia e il caso è stato rinviato alla Corte d'Appello di Brasov per mancanza di prove: la Corte d'Appello ha riscontrato una discrepanza tra reddito e spese del'1,15%.

⁸⁰ Sentenza n.267 del 22.01.2013 della Corte d'Appello di Bucarest sul caso n. 1844/2/2012. Sito dell'Agenzia per l'Integrità Nazionale: www.integritate.eu/Files/Files/HotarariDefinitSiIrevocabile_InstanteJudecata/Confiscari%20avere/BradisteanuSerbanAlexandru_Blur.pdf.

⁸¹ Decision no. 4836 of 19.10.2011 of the High Court of Cassation and Justice of Romania (Curte de casație și justiție) on the file no. 186/64/2009, Vele Dan case is accessible (by January 2015) on the National Integrity Agency website: http://www.integritate.eu/Files/Files/HotarariDefinitSiIrevocabile_InstanteJudecata/Confiscari%20avere/VeleDan_Blur.pdf

⁸² S.C. Rial SA Brasov è una società pubblica del Comune di Brasov responsabile per l'amministrazione economica, la vendita e la manutenzione delle proprietà comunali.

La Direzione Generale della Finanza Pubblica e il Pubblico Ministero della Corte d'Appello di Brasov hanno fatto di nuovo appello all'Alta Corte di Cassazione e Giustizia con le seguenti motivazioni:

- Vele non aveva rispettato gli obblighi relativi alle sue dichiarazioni;
- Esistevano prestiti per 158,000 \$ da inserire tra i debiti e il patrimonio;
- Le ricevute dei prestiti presentate dai Vele non rispettavano i requisiti dell'articolo 1182 del Codice Civile, a dimostrazione che i prestiti non erano reali ma andavano registrati come entrate personali.

L'Agenzia ha richiesto quindi di modificare la sentenza in base a questi punti.

L'Alta Corte di Cassazione e Giustizia ha infine stabilito che, in base alle analisi degli esperti, i redditi dei Vele derivavano da guadagni, vendite di beni e prestiti individuali, mentre le spese derivavano da acquisti e spese per servizi; ha inoltre ritenuto i prestiti individuali (da sei persone diverse) non credibili in quanto i prestatori non erano soggetti particolarmente abbienti. Escludendo questi prestiti la Corte ha ritenuto che ci fosse una chiara sproporzione tra redditi e spese e ha ordinato la confisca di 129,517.80 dollari.

CASO N. 1072/46/2009, ZIDARU DANIEL⁸³

Parti:

- Agenzia Nazionale per l'Integrità;
- Zidaru Daniel e la moglie Zidaru Nicoleta Carmen.

Il 30 luglio 2009, l'Agenzia Nazionale per l'Integrità ha richiesto alla Corte d'Appello di Pitesti di confiscare agli Zidaru la quantità di denaro non giustificabile e il 18 maggio 2011 la Corte ha stabilito un illecito guadagno di circa 64,000 Euro.

Zidaru era un sottocommissario di polizia e, in quanto pubblico ufficiale, doveva dichiarare il suo patrimonio, ma si è sottratto a quest'obbligo fece negli anni 2001, 2005 e 2007.

In base alle dichiarazioni scritte degli anni 2000 e 2008, il reddito era di circa 67,000 euro. Zidaru aveva un appartamento a Pitesti e altri beni mobili; ha affermato di essere stato aiutato dai parenti nell'acquisto dell'appartamento grazie ai soldi ricavati dalla vendita del loro vecchio appartamento. Tuttavia i genitori Zidaru avevano a loro volta acquistato un nuovo appartamento, rendendo impossibile che il denaro utilizzato dal figlio arrivasse da loro.

Zidaru ha giustificato inoltre l'acquisto di un veicolo con la compravendita di altri cinque veicoli dal 2000,

affermando nuovamente che i genitori avevano contribuito a saldare la differenza.

La Corte ha stabilito la confisca di 61,650 euro e 9,980 RON (2250 euro) a causa della sproporzione tra reddito e ricchezza. Zidaru ha fatto ricorso affermando che l'Agenzia aveva violato la presunzione d'innocenza e il diritto alla proprietà privata stabiliti dalla Costituzione. L'Alta Corte di Cassazione ha respinto però l'appello di Zidaru sia in relazione alle possibili violazioni costituzionali che in relazione alla sproporzione (non ritenne credibile il passaggio di denaro da parte dei genitori).

⁸³ Sentenza n.5861 del 06.12.2011 dell'Alta Corte di Cassazione e Giustizia della Romania sul caso n. 1072/46/2009, accessibile sul sito: www.integritate.eu/Files/Files/HotarariDefinitivSiIrevoCabile_InstanceJudecata/Confiscari%20avere/ZidaruDaniel_Blur.pdf.



**TRANSPARENCY INTERNATIONAL
BULGARIA**

50 Petőfi Sándor Str., fl. 1
1463 Sofia, Bulgaria
T: + 359 2 9867713
F: + 359 2 9867834
mbox@transparency.bg
www.transparency.bg

**TRANSPARENCY INTERNATIONAL
ITALY**

Via Zamagna 19
20148 Milano, Italia
T: + 39 02 40093560
F: +39 02 406829
info@transparency.it
www.transparency.it

**TRANSPARENCY INTERNATIONAL
ROMANIA**

21 Nicolae Balcescu Bvd.
010044 Bucarest, Romania
T: +4 031 6606000
F: +4 031 6606006
office@transparency.org.ro
www.transparency.org.ro