



02.10.2019



[Sofia Mirandola](#)

## Novità legislative in diritto e procedura penale europea

 [APRI ALLEGATO](#)

[#convegno](#) [#cultura](#) [#Europa](#) [#formazione](#) [#giustizia](#) [#legge](#) [#normativa](#) [#pena](#) [#processo penale](#) [#società](#)



Il 3 e il 4 giugno 2019 si è tenuta a Trier (Germania) la [Annual Conference on White Collar Crime](#) organizzata dalla *Academy of European Law* (ERA).

L'evento ha visto la partecipazione, come relatori, di esponenti delle istituzioni europee, di magistrati e di avvocati provenienti da tutti i paesi dell'Unione Europea, che hanno trattato le tematiche di più stretta attualità in materia di criminalità dei colletti bianchi<sup>[1]</sup>.

Particolarmente interessante, anche per il precipitato pratico sull'ordinamento interno, l'intervento della dott.ssa Sofia Mirandola, ricercatrice presso la *University of Luxemburg*, che ha svolto un'approfondita e puntuale ricognizione del nuovo Regolamento UE in materia di mutuo riconoscimento degli ordini di sequestro e di confisca e della proposta di Direttiva per l'agevolazione dell'uso di informazioni finanziarie per la prevenzione, individuazione e indagine di alcuni reati.

Pubblichiamo pertanto volentieri, per gentile concessione dell'autrice, la versione integrale del testo della relazione dell'intervento, unitamente alle *slide* di accompagnamento mostrate in occasione della Conferenza.

[Irene Gittardi](#)

\*\*\*

Il presente contributo costituisce un breve resoconto della relazione che l'autrice ha tenuto alla *ERA 2019 Conference on White Collar Crime* a Trier il 4 giugno 2019 sulle recenti novità legislative in diritto penale europeo. Numerosi sono infatti gli strumenti che sono stati proposti o adottati nell'ultimo anno a livello europeo in materia di diritto e procedura penale.

Il più significativo è senz'altro il [Regolamento UE n. 2018/1805](#) relativo al riconoscimento reciproco dei provvedimenti di congelamento e di confisca, adottato il 14 novembre 2018 ma che sarà applicabile soltanto a partire dal 19 dicembre 2020 e con l'esclusione di Irlanda e Danimarca che hanno scelto (per il momento) l'*opt-out*.

Si tratta di un nuovo ed unico strumento che sottopone al principio del mutuo riconoscimento l'esecuzione transfrontaliera dei provvedimenti di sequestro e confisca in materia penale. In tal senso, il Regolamento innova sostanzialmente il quadro giuridico previgente abrogando le due distinte fonti esistenti in materia, la [decisione quadro 2003/577/GAI](#) relativa ai provvedimenti di sequestro e la decisione quadro 2006/783/GAI sull'esecuzione dei provvedimenti di confisca, estendendone considerevolmente il campo di applicazione. Se infatti gli strumenti precedenti imponevano il mutuo riconoscimento esclusivamente delle misure di confisca "ordinaria", ovvero aventi ad oggetto il prezzo, profitto, prodotto del reato ed emanate a seguito di condanna, il nuovo Regolamento si applicherà invece a qualsiasi provvedimento di sequestro e confisca emanato «nel quadro di un procedimento in materia penale»<sup>[2]</sup>, concetto più ampio di quello di procedimento penale in senso stretto. Sono inclusi quindi non solo i provvedimenti di confisca estesa, di confisca nei confronti dei terzi, ma soprattutto le misure di confisca senza condanna adottate in procedimenti distinti da quello penale – anche qualora esse non siano previste nell'ordinamento dello Stato di esecuzione.

Da un punto di vista teorico, inoltre, questo nuovo strumento si rivela particolarmente interessante perché è la prima volta che in materia penale viene adottata una misura legislativa sotto forma di regolamento, direttamente applicabile in modo uniforme in tutti gli Stati Membri<sup>[3]</sup>. Tale scelta è stata motivata, in particolare, dalla necessità di evitare le numerose differenze a livello di trasposizione nazionale che avevano caratterizzato le precedenti decisioni quadro e che avevano costituito un serio ostacolo ad un'efficace cooperazione giudiziaria in materia di recupero dei beni illeciti.

Riprendendo la struttura tipica degli strumenti di mutuo riconoscimento inaugurata con il mandato d'arresto europeo<sup>[4]</sup>, il Regolamento prevede la trasmissione diretta dell'ordine di confisca o sequestro, nella forma di un certificato *standard*, all'autorità competente dello Stato di esecuzione, il quale avrà l'obbligo di riconoscerlo ed eseguirlo entro termini brevi e secondo le proprie regole nazionali, a meno che non ritenga di invocare uno dei limitati motivi di rifiuto del riconoscimento tassativamente indicati nel Regolamento. Tra questi, su richiesta del Parlamento europeo e di alcuni Stati Membri, figura peraltro uno specifico motivo di rifiuto legato al rispetto dei diritti fondamentali, circoscritto tuttavia a «casi eccezionali», sulla scia di quanto affermato dalla Corte di Giustizia nella recente giurisprudenza sul mandato d'arresto europeo (nelle sentenze del [5 aprile 2016 sul caso C-404/15 PPU Aranyosi e Căldăraru](#), e del [25 luglio 2018 sul caso C-216/18 PPU L.M.](#)). Sempre nell'ottica di irrobustire le garanzie procedurali per le persone coinvolte, il Regolamento prevede altresì l'obbligo per lo Stato di esecuzione di informare i soggetti coinvolti circa l'avvenuta esecuzione del provvedimento di sequestro o confisca nonché dei motivi sui quali esso è fondato, in modo che essi possano effettivamente esercitare il diritto di impugnare, da un lato, la decisione di riconoscimento ed esecuzione nello Stato di esecuzione e, dall'altro, l'ordine sottostante nello Stato emittente.

Inoltre, il 17 aprile scorso è stata adottata dal Parlamento europeo (ed è in attesa ora soltanto dell'approvazione formale da parte del Consiglio) la [Direttiva sull'agevolazione dell'uso di informazioni finanziarie e di altro tipo ai fini di prevenzione, accertamento, indagine o perseguimento di determinati gravi reati](#). Tale provvedimento mira ad affiancarsi e completare la normativa europea in materia di prevenzione del riciclaggio, in particolare la [IV](#) e la [V Direttiva antiriciclaggio](#), introducendo le misure di cooperazione di polizia necessarie a consentire l'accesso e lo scambio, da parte delle autorità competenti in materia penale, delle informazioni sui conti bancari e delle informazioni finanziarie detenute dalle Unità di Informazione Finanziaria (FIU), accesso e scambio attualmente ostacolati dall'esistenza di soluzioni nazionali differenti e comunque limitate ai soli fini di prevenzione del riciclaggio e reati presupposti, nonché del finanziamento del terrorismo. La Direttiva definisce dunque regole minime comuni in materia di accesso e scambio di tali informazioni a livello europeo e ne estende l'ambito di applicazione al di là della mera prevenzione del riciclaggio e finanziamento del terrorismo, consentendoli più in generale per le indagini e per la prevenzione di tutti quei gravi reati per cui Europol è competente ai sensi del [Regolamento UE n. 2016/794](#).

A tal fine, la Direttiva introduce, innanzitutto, l'obbligo per gli Stati membri di consentire l'accesso diretto ed immediato da parte delle autorità competenti in materia penale (da definirsi in base alla normativa nazionale) alle informazioni contenute nei registri centralizzati dei conti bancari istituiti in virtù della V Direttiva antiriciclaggio. In secondo luogo, viene disciplinato lo scambio di informazioni a livello nazionale tra le autorità competenti in materia penale e le FIU. Si prevede, da un lato, che le FIU «siano in grado di rispondere» tempestivamente alle richieste di accesso a qualsiasi informazione finanziaria da esse detenuta, presentate dalle autorità competenti in materia penale in relazione ad indagini sui gravi reati; dall'altro, che queste ultime «siano tenute a rispondere» alle richieste di informazioni provenienti

dalle FIU e finalizzate alla prevenzione del riciclaggio, dei reati presupposti e del finanziamento del terrorismo. Da ultimo, gli Stati Membri sono tenuti a consentire, a determinate condizioni, lo scambio di informazioni finanziarie a livello transazionale tra le autorità competenti in materia penale e tra le rispettive FIU.

Resta invece pendente [la proposta presentata nel maggio 2018](#) di **modificare il Regolamento UE n. 883/2013 relativo alle indagini svolte da OLAF** (European Anti-Fraud Office), al fine di adeguarlo all'entrata in campo della futura Procura europea (EPPO – European Public Prosecutor's Office) e di rafforzarne l'efficacia rimediando alle principali carenze individuate nella recente valutazione del Regolamento effettuata dalla Commissione.

La proposta della Commissione, in linea con il Regolamento istitutivo di EPPO n. [2017/1939/EU](#), disciplina dunque le relazioni e le modalità di cooperazione tra i due soggetti entrambi competenti, seppure con mezzi differenti, a tutelare gli interessi finanziari dell'UE. La Procura europea, che dovrebbe diventare operativa a partire dal 2020 nei 20 Stati Membri partecipanti al progetto di cooperazione rafforzata, sarà infatti tenuta a svolgere indagini penali sui reati che arrecano danno agli interessi finanziari dell'UE, quali definiti dalla [Direttiva PIF n. 2017/1371](#); trattasi tuttavia di condotte che resteranno comunque oggetto anche delle indagini amministrative di OLAF.



Credits to Pixabay.com

Al fine quindi di evitare una duplicazione delle attività e di garantire la complementarità delle azioni ed una collaborazione efficace, viene introdotto innanzitutto il dovere per OLAF di comunicare alla Procura europea qualsiasi condotta in relazione alla quale essa potrebbe esercitare la propria competenza, nonché di procedere ad una valutazione preliminare delle segnalazioni di ipotesi di reato trasmesse da altri enti dell'UE per verificarne la fondatezza. OLAF diventa in tal modo una fonte di informazione privilegiata della Procura europea. In aggiunta, si sancisce il divieto generale per OLAF di condurre indagini parallele su fatti per cui sono in corso le indagini di EPPO, fatte salve due sole eccezioni. Da un lato, sarà la stessa Procura europea a poter richiedere ad OLAF di svolgere specifiche indagini amministrative integrative, a sostegno delle proprie attività investigative. Dall'altro, OLAF potrà comunque di propria iniziativa avviare o continuare indagini complementari a quelle di EPPO, qualora esse siano rivolte non all'individuazione di possibili elementi di reato, bensì a consentire l'adozione di misure cautelari o di misure finanziarie, disciplinari o amministrative. Rispetto a tali indagini complementari, tuttavia, la Procura europea ha il potere di opporsi al loro svolgimento, nel caso in cui esse possano arrecare pregiudizio alle proprie indagini in corso. Per facilitare il coordinamento in questo senso tra i due enti, sono introdotti infine meccanismi di consultazione e di scambio di informazioni tra OLAF e EPPO.

Per quanto riguarda invece le misure tese ad incrementare l'efficacia delle indagini di OLAF, tre sono le modifiche proposte. In primo luogo viene risolta l'ambiguità creatasi in merito alla legge applicabile ai controlli e alle verifiche sul posto svolte da OLAF, chiarendo – sulla scorta di quanto indicato anche dalla Corte di Giustizia nella recente sentenza del 3 maggio 2018 sul caso [T-48/16 Sigma Orionis SA c. Commissione europea](#) – che esse sono disciplinate esclusivamente dalla normativa europea qualora il soggetto consenta a tali atti di indagine, mentre nel caso opposto, in cui il soggetto si opponga e sia pertanto necessaria la cooperazione delle autorità nazionali, la misura investigativa verrà eseguita sulla base delle sole condizioni previste nel diritto nazionale. In secondo luogo, viene specificato, altresì, l'obbligo per gli Stati membri di garantire ad OLAF l'accesso alle informazioni contenute nei registri centralizzati sui conti bancari. Infine, si tenta di aumentare il valore probatorio del rapporto finale di indagine di OLAF nei procedimenti nazionali, affermando il principio di ammissibilità dello stesso in tutti i procedimenti diversi da quelli penali, per i quali resta invece inalterata la regola previgente per cui essi hanno lo stesso valore probatorio dei rapporti redatti dalle autorità amministrative nazionali secondo il diritto interno.

Mentre la proposta della Commissione aveva intenzionalmente evitato di mettere mano al delicato argomento delle garanzie procedurali riconosciute ai soggetti sottoposti alle indagini di OLAF, per consentire un'adozione delle modifiche in tempi rapidi ed in particolare prima che l'EPPO entri in attività, questo punto di vista non è stato invece condiviso dal Parlamento Europeo che, nella sua posizione del 16 aprile scorso, ha introdotto numerose e significative modifiche volte a rafforzarle. Tra di esse, merita di essere menzionata la possibilità di impugnare il rapporto finale di OLAF di fronte al Tribunale dell'UE attraverso un ricorso per annullamento, oltre al diritto di accesso a tale documento e al fascicolo inerente, garanzie entrambe la cui esistenza è stata finora costantemente esclusa dalla giurisprudenza europea.

---

[1] In tale contesto, si è distinto, in primo luogo, l'intervento dello HH Judge **Michael Hopmeier**, giudice della *Southwark Crown Court* di Londra, che ha analizzato gli strumenti di aggressione patrimoniale più utilizzati nell'attività di contrasto al riciclaggio e alla manipolazione di mercato; in secondo luogo, la relazione di **Noémie Davody**, *Deputy Prosecutor* del *Parquet National Financier*, dipartimento di nuova creazione della Procura di Parigi specializzato nella lotta ai crimini finanziari, che ha illustrato i più significativi casi di frodi – per importi milionari – in materia di IVA nell'ambito del mercato del carbone trattati dal dipartimento. Un tema di scottante attualità è stato inoltre trattato da **Thilo Gottschalk**, ricercatore presso il *Karlsruhe Institute of Technology*, il quale ha analizzato il ruolo di *blockchains*, criptovalute e *darknet* nell'ambito della criminalità dei colletti bianchi, individuando le criticità operative e gli strumenti di contrasto. La prospettiva italiana sul contrasto ai *white collar crime* ha fatto ingresso, invece, attraverso la relazione resa dal dott. **Alberto Ernesto Perduca**, Procuratore di Asti, già Procuratore Aggiunto della Procura di Torino, il quale ha introdotto il tema, sempre attuale, del *bis in idem* in materia tributaria e penale nella repressione degli abusi di mercato.

[2] Art. 1 par. 1 del Regolamento UE n. 2018/1805.

[3] In precedenza, infatti, gli atti legislativi in materia penale erano adottati in forma di Decisione quadro o, dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, di Direttiva.

[4] [Decisione quadro 2002/584/GAI del 13 giugno 2002](#) relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri.