

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. **XII-bis**
n. **354**

ASSEMBLEA PARLAMENTARE DEL CONSIGLIO D'EUROPA

Risoluzione n. 2434

Come fare buon uso dei beni confiscati di origine criminale?

Trasmessa il 2 maggio 2022

PARLIAMENTARY ASSEMBLY OF THE COUNCIL OF EUROPE

RESOLUTION 2434 (2022) ⁽¹⁾

How to put confiscated criminal assets to good use ?

PARLIAMENTARY ASSEMBLY

1. The Parliamentary Assembly reaffirms its full and wholehearted support for fighting organised crime and corruption. This requires confiscating illicit profits and other criminal assets as widely as possible. In Resolutions 2218 (2018) and 2365 (2021), the Assembly called for the non-conviction-based confiscation of illegal assets and the reversal of the burden of proof, with appropriate safeguards, as well as for the strengthening of financial intelligence units.

2. The Assembly considers that the impact of confiscating illegal assets on the fight against organised crime and corruption is further enhanced by making good use of confiscated financial assets and any other confiscated property, such as buildings or vehicles, in a way that is beneficial for society as a whole (in what is known as « social reuse »). This can be achieved by financing specific projects aimed at strengthening the State's capacity to tackle organised crime and confiscate more illegal assets or at repairing the damage done by criminals to particular population groups, local communities, towns or regions.

3. Instead of simply channelling seized assets into the overall national budget, such

projects send a clear and visible message to all that crime does not pay and that society is ready to defend itself and even use ill-gotten gains to fight crime and repair the damage it does. Such projects build afflicted communities' resilience to crime and corruption by showing how confiscated property and assets can be put to good use, in contrast to the hardship crime brings.

4. The State must be stronger than crime and reclaim the ground occupied by the criminal underworld. The authorities must make a visible and long-term commitment to win the trust of the populations concerned, who should not have to live in fear of the criminals' vengeance.

5. In international asset confiscation cases, the States where the relevant assets have been confiscated and the States from which the funds have come must agree on an equitable division of these funds. This should take due account of the principle of social reuse of the proceeds of crime (while avoiding the risk of any further misappropriation of returned funds) and the resources mobilised to carry out the confiscation.

6. The European Union has also called for the social reuse of confiscated criminal assets (Regulation (EU) 2018/1805). Paragraph 47 of the preamble to this regulation states: « Frozen property and confiscated property could be earmarked, as a matter of priority, for law enforcement and organised crime prevention projects and for

(1) *Assembly debate* on 27 April 2022 (14th sitting) (see Doc. 15500, report of the Committee on Legal Affairs and Human Rights, rapporteur: Mr André Vallini). *Text adopted by the Assembly* on 27 April 2022 (14th sitting).

See also Recommendation 2229 (2022).

other projects of public interest and social utility ».

7. Various forms of social reuse of confiscated criminal assets are already practised in several Council of Europe member States, notably in Italy, Spain and the United Kingdom, and to a lesser extent in Albania, Estonia, France, Georgia, Hungary, Latvia, the Republic of Moldova, Montenegro, Norway, Romania, Slovenia and Turkey.

8. The Assembly notes the following best practices:

8.1. setting up a centralised institution at national level responsible for the social use of confiscated criminal assets (financial assets and movable and immovable property) with the necessary powers and resources to administer the assets in question and make them available for social purposes, in co-operation with local public and non-governmental bodies;

8.2. giving priority to the use of confiscated funds to compensate direct and indirect victims, according to a sufficiently broad definition;

8.3. using part of the confiscated assets and items to enhance police and judicial capacity to identify, seize and confiscate as many criminal assets as possible;

8.4. « directly using » confiscated assets for public purposes, for example by converting mafia-owned villas into socio-cultural centres, holiday accommodation for disadvantaged people or rehabilitation centres for drug addicts and enabling law-enforcement agencies to use confiscated luxury cars;

8.5. with regard to confiscated businesses, taking all possible measures, in co-operation with business associations, trade unions and banks, to help potentially viable companies overcome the « legality shock » (payment of taxes and social security contributions or the cessation of financing through money laundering), in order to avoid the impression that « the mafia gives work, the State lays off »;

8.6. avoiding public auctions of confiscated items as far as possible, as they

may open the way to pressure being applied to potential buyers or to the purchase of the items by frontmen for the criminals themselves; in cases where such a sale or the takeover of a confiscated business is necessary, strictly verifying the reliability of the buyer or the person taking over the business;

8.7. ensuring civil society participation both in decision-making processes and in designing and managing projects for the social reuse of confiscated assets;

8.8. putting in place appropriate safeguards to avoid possible conflicts of interest and to ensure transparency and accountability for the use of confiscated assets to the same degree as for the management of other public resources;

8.9. reporting at regular intervals to the parliament by the competent authorities;

8.10. regular updating of legislation and administrative practice to counter avoidance strategies used by mafia-type criminal groups.

9. The Assembly invites all member and observer States of the Council of Europe and States whose parliaments enjoy observer or partner for democracy status with the Assembly to:

9.1. introduce, or further promote, the possibility of socially reusing confiscated illegal assets;

9.2. in the preparation of the relevant texts, take due account of the best practices identified in various member States mentioned above;

9.3. as a requested State having confiscated illegal assets coming from a foreign requesting State, share the funds in an equitable manner, taking into account the principle of social reuse in the requesting State, but also the resources used to confiscate the assets and the risk of any further misappropriation of the funds in the requesting State;

9.4. as a State requesting the return of funds seized by a requested State, provide

the latter with precise assurances as to the social reuse of the returned funds;

9.5. make foreign bribery a criminal offence if it is not already and provide, in the relevant texts, for the possibility of using any fines imposed for social reuse projects in the victim countries, in accordance with the same principles as those applicable to confiscated criminal assets;

9.6. concerning the assets of Russian citizens and state enterprises subject to targeted sanctions for their responsibilities in the war of aggression launched against Ukraine by the Russian Federation:

9.6.1. identify and freeze as many of these assets as possible, without delay;

9.6.2. provide for the use of suitable assets, in particular houses and apartments, for the reception of Ukrainian refugees;

9.6.3. adopt a decision on the final usage of these assets once confiscated definitively, based on the following considerations: these assets were stolen from the Russian people and should be returned to them; as long as the current regime is in place, the risk of renewed misappropriation of these assets is high; the Russian Federation will be bound to compensate Ukraine for the damage caused by its war of aggression. This would open the way for using these assets to partly offset the financial debt of the Russian Federation vis-à-vis Ukraine.

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE DU CONSEIL DE L'EUROPE

RÉSOLUTION 2434 (2022) ⁽¹⁾

Comment faire bon usage des avoirs confisqués d'origine criminelle ?

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE

1. L'Assemblée parlementaire réitère son plein et entier soutien à la lutte contre le crime organisé et la corruption. Cela passe par la confiscation d'un maximum de gains illicites et autres avoirs d'origine criminelle. Dans ses Résolution 2218 (2018) et Résolution 2365 (2021), l'Assemblée préconisait la confiscation des avoirs illicites sans condamnation préalable et le renversement de la charge de la preuve, assortis des garanties adéquates, ainsi que le renforcement des cellules de renseignement financier.

2. L'Assemblée considère que l'impact de la confiscation des avoirs illicites sur la lutte contre le crime organisé et la corruption est davantage renforcé par le bon usage fait des avoirs financiers ou autres objets confisqués tels que des immeubles ou des véhicules, d'une manière qui soit avantageuse à la société dans son ensemble (« réutilisation sociale »). Cela peut prendre la forme du financement de projets concrets visant à renforcer la capacité de l'État à lutter contre le crime organisé et à confisquer davantage d'avoirs illicites, ou à réparer les dégâts causés par les criminels

à une population donnée, un quartier, une ville ou une région.

3. Par rapport à la simple intégration des avoirs saisis au budget général de l'État, de tels projets envoient le signal clair et visible à tous que le crime ne paie pas et que la société est prête à se défendre et même à utiliser les avoirs illicites pour lutter contre le crime et pour réparer les dégâts causés par le crime. Ces projets renforcent la résilience des communautés affectées par le crime et la corruption en démontrant le bon usage qui peut être fait des objets et avoirs confisqués, contrastant avec la misère engendrée par le crime.

4. L'État doit se montrer plus fort que le crime et reconquérir le terrain occupé par les milieux criminels. Les autorités doivent s'engager de manière visible et durable pour gagner la confiance des populations concernées qui ne doivent pas vivre dans la crainte de la vengeance des criminels.

5. Dans les affaires de confiscation d'avoirs à caractère international, les États dans lesquels les avoirs en question ont été confisqués et les États d'origine des fonds doivent convenir d'un partage équitable de ces fonds. Ce partage devrait prendre en compte le principe de la réutilisation sociale des fonds d'origine criminelle (en évitant le risque d'un nouveau détournement des fonds restitués) et les ressources mobilisées pour assurer la confiscation.

6. L'Union européenne préconise également la réutilisation sociale des avoirs con-

(1) *Discussion par l'Assemblée* le 27 avril 2022 (14^e séance) (voir Doc. 15500, rapport de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, rapporteur: M. André Vallini). *Texte adopté par l'Assemblée* le 27 avril 2022 (14^e séance). Voir également la Recommandation 2229 (2022).

confisqués d'origine criminelle (Règlement (UE) 2018/1805). Le paragraphe 47 de ce règlement indique que « [l]es biens gelés et les biens confisqués pourraient être en priorité affectés à des projets en matière de répression et de prévention de la criminalité organisée ainsi qu'à d'autres projets d'intérêt général et d'utilité sociale ».

7. Différentes formes de réutilisation sociale des avoirs confisqués d'origine criminelle sont déjà pratiquées dans plusieurs États membres du Conseil de l'Europe, notamment en Italie, en Espagne et au Royaume-Uni, et de manière plus limitée en Albanie, en Estonie, en France, en Géorgie, en Hongrie, en Lettonie, en République de Moldova, au Monténégro, en Norvège, en Roumanie, en Slovénie et en Turquie.

8. L'Assemblée note les bonnes pratiques suivantes:

8.1. la création d'une institution centrale au niveau national chargée de l'utilisation sociale des avoirs confisqués d'origine criminelle (avoirs financiers et biens meubles et immeubles) ayant les pouvoirs et les ressources nécessaires pour l'administration des biens en question et leur mise à disposition à des fins d'utilité sociale, en coopération avec les organismes locaux publics et non gouvernementaux;

8.2. l'utilisation prioritaire des fonds confisqués pour dédommager les victimes, directes et indirectes, selon une définition suffisamment large;

8.3. l'utilisation d'une partie des fonds et objets confisqués aux fins de l'augmentation de la capacité policière et judiciaire pour identifier, saisir et confisquer un maximum d'avoirs d'origine criminelle;

8.4. l'« utilisation directe » de biens confisqués à des fins publiques telles que la reconversion de villas de mafieux en centres socioculturels, lieux de vacances pour personnes défavorisées, centres de réhabilitation de personnes dépendantes de drogues, ou l'utilisation de voitures de luxe par les forces de l'ordre;

8.5. pour ce qui est des entreprises confisquées, la prise de toutes les mesures possibles, en coopération avec le patronat,

les syndicats et les banques, pour aider les entreprises potentiellement viables à surmonter le « choc de légalité » (paiement d'impôts et de charges sociales, arrêt des financements par blanchiment de capitaux), pour éviter l'impression que « la mafia donne du travail [et que] l'État licencie »;

8.6. l'évitement, autant que possible, dans le cas d'objets confisqués, de ventes publiques aux enchères, qui risquent d'ouvrir la voie à des pressions sur les acheteurs potentiels ou le rachat des objets par des hommes de paille des criminels eux-mêmes; dans les cas où une telle vente ou la reprise d'une entreprise confisquée est nécessaire, la vérification stricte de la fiabilité de l'acheteur ou repreneur;

8.7. la participation de la société civile tant dans le processus décisionnel que dans la conception et la gestion de projets de réutilisation sociale d'avoirs confisqués;

8.8. la mise en place de mesures de sauvegarde appropriées pour éviter d'éventuels conflits d'intérêts et assurer la transparence et la responsabilité pour l'usage fait des avoirs confisqués au même niveau que pour la gestion d'autres ressources publiques;

8.9. des rapports adressés à intervalles réguliers au parlement par les autorités compétentes;

8.10. l'actualisation régulière de la législation et de la pratique administrative pour contrer les stratégies d'évitement des groupes criminels de type mafieux.

9. L'Assemblée invite tous les États membres et observateurs du Conseil de l'Europe, et les États dont le parlement bénéficie d'un statut d'observateur ou de partenaire pour la démocratie auprès de l'Assemblée:

9.1. à introduire, ou à promouvoir davantage, la possibilité d'une réutilisation sociale des avoirs illicites confisqués;

9.2. à prendre en compte dans la préparation des textes y relatifs les bonnes

pratiques observées dans différents États membres susmentionnés;

9.3. en tant qu'État requis ayant confisqué des avoirs illicites provenant d'un État étranger requérant, à partager les fonds de manière équitable, prenant en compte le principe de la réutilisation sociale dans l'État requérant, mais aussi les ressources mobilisées pour la confiscation des avoirs et le risque d'un nouveau détournement des fonds dans l'État requérant;

9.4. en tant qu'État requérant la restitution de fonds confisqués par l'État requis, à fournir à ce dernier des assurances précises quant à la réutilisation sociale des fonds restitués;

9.5. à criminaliser, si ce n'est pas encore le cas, la corruption commise à l'étranger et à prévoir, dans les textes y relatifs, la possibilité de faire usage des amendes infligées le cas échéant pour des projets de réutilisation sociale dans les pays victimes selon les mêmes principes que ceux qui s'appliquent aux avoirs confisqués d'origine criminelle;

9.6. concernant les avoirs des citoyens et des entreprises publiques russes frappés de sanctions ciblées en raison de leurs responsabilités dans la guerre d'agression lancée contre l'Ukraine par la Fédération de Russie:

9.6.1. à identifier et à geler un maximum de ces avoirs, sans délai;

9.6.2. à prévoir l'usage des biens qui s'y prêtent, notamment des maisons et des appartements, pour l'accueil de réfugiés ukrainiens;

9.6.3. à adopter une décision sur l'usage final de ces avoirs une fois confisqués définitivement, sur la base des considérations suivantes: ces avoirs ont été volés au peuple russe et devraient lui être rendus; tant que le pouvoir russe actuel est en place, le risque d'un nouveau détournement de ces avoirs est élevé; la Fédération de Russie sera tenue de dédommager l'Ukraine pour les dégâts causés par la guerre d'agression. Cela ouvre la voie à l'utilisation de ces avoirs pour compenser une partie de cette dette financière de la Fédération de Russie envers l'Ukraine.

ASSEMBLEA PARLAMENTARE DEL CONSIGLIO D'EUROPA

RISOLUZIONE 2434 (2022) ⁽¹⁾

Come fare un buon uso dei beni confiscati di origine criminale ?

ASSEMBLEA PARLAMENTARE

1. L'Assemblea parlamentare ribadisce il proprio pieno e completo sostegno alla lotta alla criminalità organizzata e alla corruzione. Tale lotta richiede la confisca della maggior quantità possibile di guadagni illeciti e di altri beni di origine criminale. Nelle Risoluzioni 2218 (2018) e 2365 (2021), l'Assemblea ha chiesto la confisca non basata su condanna e l'inversione dell'onere della prova, con le dovute tutele, nonché il rafforzamento delle unità di *intelligence* finanziaria.

2. L'Assemblea ritiene che l'impatto della confisca di beni illeciti sul contrasto alla criminalità organizzata e alla corruzione sia ulteriormente rafforzato dal buon uso che si fa dei beni finanziari confiscati e di qualunque altro tipo di proprietà, quali immobili o veicoli, impiegati per il bene della società nel suo complesso (« riutilizzo a fini sociali »). Detto uso può assumere la forma di un finanziamento di progetti concreti tesi a rafforzare la capacità dello Stato di combattere la criminalità organizzata e confiscare un maggior numero di beni illeciti o a riparare i danni causati dalla criminalità a determinati gruppi di popolazione, comunità, città o regioni.

3. Questo tipo di progetti, rispetto alla semplice canalizzazione dei beni confiscati nel bilancio generale dello Stato, manda a tutti il messaggio chiaro e visibile che il crimine non paga e che la società è pronta a difendersi e persino a utilizzare i proventi da reato per combattere la criminalità e riparare i danni da questa causati. Tali progetti rafforzano la resilienza delle comunità colpite alla criminalità e alla corruzione, dimostrando il buon uso che si può fare degli oggetti e dei beni confiscati così da contrastare la miseria prodotta dalla criminalità.

4. Lo Stato deve mostrarsi più forte della criminalità e riconquistare il terreno occupato dagli ambienti criminali. Le autorità devono impegnarsi in modo visibile e a lungo termine per guadagnare la fiducia delle popolazioni coinvolte, che non devono vivere nella paura della vendetta dei criminali.

5. Nei casi di confisca di beni internazionali, gli Stati nei quali i beni in questione sono stati confiscati e gli Stati di origine dei fondi devono mettersi d'accordo per un'equa suddivisione di questi fondi. Questa dovrebbe tener conto del principio di riutilizzo a fini sociali dei proventi da reato (evitando il rischio di un'ulteriore appropriazione indebita dei fondi restituiti) e delle risorse mobilitate per assicurare la confisca.

6. Anche l'Unione europea prevede il riutilizzo per scopi sociali dei beni confiscati di origine criminale (Regolamento (UE)

(1) *Dibattito in Assemblea* del 27 aprile 2022 (14^a seduta) (v. *Doc. 15500*, relazione Commissione Affari Giuridici e Diritti Umani), relatore: André Vallin). *Testo adottato dall'Assemblea* il 27 aprile 2022 (14^a seduta).

V. anche Raccomandazione 2229 (2022).

2018/1805). Il paragrafo 47 del Preambolo di detto Regolamento afferma che « si potrebbe dare priorità all'assegnazione dei beni sottoposti a congelamento e dei beni confiscati, a progetti di contrasto e di prevenzione della criminalità organizzata nonché ad altri progetti di interesse pubblico e di utilità sociale ».

7. Varie forme di riutilizzo a fini sociali dei beni della criminalità confiscati sono già in essere in diversi Stati membri del Consiglio d'Europa, tra cui Italia, Regno Unito e Spagna e, in misura minore, Albania, Estonia, Francia, Georgia, Ungheria, Lettonia, Repubblica di Moldova, Montenegro, Norvegia, Romania, Slovenia e Turchia.

8. L'Assemblea prende nota delle seguenti buone pratiche:

8.1. la creazione di un'istituzione centrale a livello nazionale, incaricata dell'utilizzo per scopi sociali dei beni confiscati di origine criminale (beni finanziari e beni mobili e immobili), con i poteri e le risorse necessari per gestire i beni in questione e metterli a disposizione per scopi di utilità sociale, in collaborazione con gli organismi pubblici e non governativi locali;

8.2. l'utilizzo in via prioritaria dei fondi confiscati per l'indennizzo delle vittime, dirette o indirette, secondo una definizione sufficientemente ampia;

8.3. l'utilizzo di una parte dei fondi e oggetti confiscati per l'aumento della capacità delle autorità di polizia e giudiziarie di individuare, sequestrare e confiscare il maggior numero possibile di beni di origine criminale;

8.4. l'« utilizzo diretto » di beni confiscati per finalità pubbliche quali la riconversione di ville di mafiosi in centri socio-culturali, luoghi di vacanza per persone svantaggiate, centri di recupero per tossicodipendenti o l'utilizzo di macchine di lusso confiscate da parte delle forze dell'ordine;

8.5. per quanto riguarda le imprese confiscate, l'adozione di tutte le misure possibili, in collaborazione con le associazioni di imprenditori, i sindacati e le ban-

che, per aiutare le imprese potenzialmente in grado di funzionare a superare lo « shock della legalità » (pagamento di imposte e oneri sociali, interruzione dei finanziamenti attraverso il riciclaggio di denaro) per non dare l'impressione che « la mafia dà lavoro e lo Stato licenzia »;

8.6. evitare, nella misura del possibile, nel caso di oggetti confiscati, vendite pubbliche all'asta, che rischiano di aprire la strada a pressioni sui potenziali acquirenti o al riacquisto degli oggetti da parte di prestanome dei criminali stessi; nei casi in cui tale vendita sia necessaria o un'impresa confiscata debba essere rilevata, la rigorosa verifica dell'affidabilità dell'acquirente o dell'investitore;

8.7. la partecipazione della società civile sia al processo decisionale sia alla messa punto e alla gestione dei progetti di riutilizzo a fini sociali dei beni confiscati;

8.8. l'introduzione di adeguate misure di salvaguardia, per evitare possibili conflitti di interesse e assicurare trasparenza e responsabilità nell'uso dei beni confiscati, allo stesso livello previsto per la gestione di altre risorse pubbliche;

8.9. presentazione regolare di rapporti al Parlamento da parte delle autorità competenti;

8.10. regolare aggiornamento della legislazione e della prassi amministrativa per rispondere alle strategie di elusione messe in campo da gruppi criminali di tipo mafioso.

9. L'Assemblea invita tutti gli Stati membri e gli Stati osservatori del Consiglio d'Europa e gli Stati il cui Parlamento gode dello status di osservatore o di partner per la democrazia presso l'Assemblea:

9.1. a introdurre, o promuovere maggiormente, la possibilità di un riutilizzo a fini sociali dei beni illeciti confiscati;

9.2. a tener conto, nella formulazione dei testi in materia, delle buone pratiche rilevate nei diversi Stati membri summenzionati;

9.3. in qualità di Stati richiesti, che hanno effettuato la confisca dei beni illeciti provenienti da uno Stato straniero richiedente, a condividere i fondi in maniera equa, tenendo conto del principio di riutilizzo a fini sociali nello Stato richiedente, ma anche delle risorse mobilitate per la confisca dei beni e del rischio di un'ulteriore appropriazione indebita dei fondi nello Stato richiedente;

9.4. in qualità di Stati che richiedono la restituzione di fondi confiscati dallo Stato richiesto, a fornire a quest'ultimo precise garanzie sul riutilizzo a fini sociali dei fondi restituiti;

9.5. a considerare reato, qualora non lo abbiano ancora fatto, la corruzione commessa all'estero e a prevedere, nei testi in materia, la possibilità di destinare qualunque multa comminata, a progetti di riutilizzo per scopi sociali nei Paesi vittima, secondo gli stessi principi che si applicano ai beni confiscati di origine criminale;

9.6. per quanto riguarda i beni dei cittadini e delle aziende di Stato della Rus-

sia colpiti da sanzioni mirate a causa delle loro responsabilità nella guerra di aggressione contro l'Ucraina da parte della Federazione Russa:

9.6.1. a individuare e congelare il maggior quantitativo possibile di detti beni, senza indugi;

9.6.2. a prevedere l'utilizzo dei beni idonei, in particolare case e appartamenti, per accogliere rifugiati ucraini;

9.6.3. ad adottare una decisione sull'uso finale a cui destinare tali beni, una volta confiscati definitivamente, tenendo conto delle seguenti considerazioni: 1) questi beni sono stati sottratti al popolo russo e dovrebbero essergli restituiti; 2) finché l'attuale regime resterà al suo posto, esiste un rischio elevato di una nuova appropriazione indebita di detti beni; 3) la Federazione Russa sarà tenuta a risarcire l'Ucraina per i danni causati dalla sua guerra di aggressione, il che aprirebbe la strada all'utilizzo di questi beni per compensare in parte il debito finanziario della Federazione Russa nei confronti dell'Ucraina.

PAGINA BIANCA



180122198890