

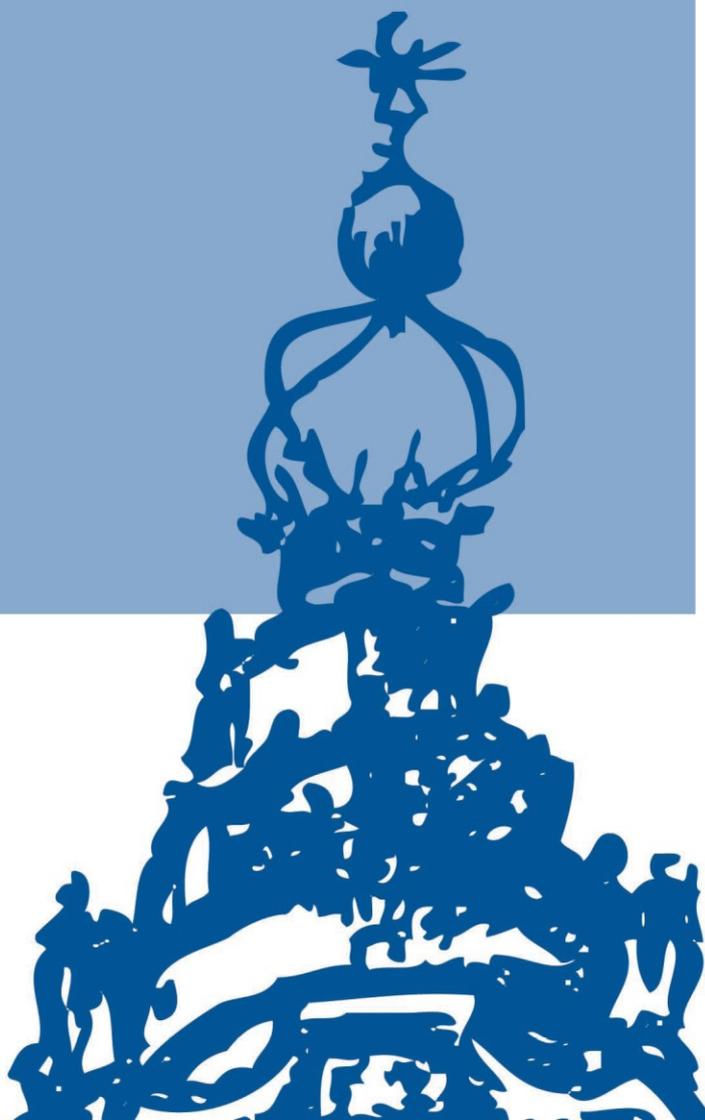
XVII legislatura

**L'Unione europea e
la lotta al finanziamento
del terrorismo e della
criminalità organizzata**

febbraio 2017
n. 45



Servizio studi del Senato



SERVIZIO STUDI
TEL. 066706-2451
stud1@senato.it

I dossier del Servizio studi sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. I testi e i contenuti normativi ufficiali sono solo quelli risultanti dagli atti parlamentari. Il Senato della Repubblica declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

XVII legislatura

**L'Unione europea e
la lotta al finanziamento
del terrorismo e della
criminalità organizzata**

febbraio 2017
n. 45

a cura di: C. Andreuccioli; V. Di Felice

Classificazione Teseo: Unione europea. Reati di terrorismo internazionale. Criminalità organizzata.

INDICE

1. PREFAZIONE	7
1.1. Le competenze dell'Unione europea in materia di terrorismo	7
1.2. L'Agenda europea sulla sicurezza per il periodo 2015-2020	9
1.3. Piano d'azione di lotta contro il finanziamento del terrorismo (COM(2016)50)	10
1.4. La proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 91/477/CEE del Consiglio, relativa al controllo dell'acquisizione e della detenzione di armi (COM(2015)750)	12
1.5. La proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla lotta contro il terrorismo e che sostituisce la decisione quadro del Consiglio 2002/475/GAI sulla lotta contro il terrorismo (COM(2015)625)	13
1.6. La proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 562/2006 per quanto riguarda il rafforzamento delle verifiche nelle banche dati pertinenti alle frontiere esterne (COM(2015)670)	14
2. PROPOSTA DI REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO RELATIVO AI CONTROLLI SUL DENARO CONTANTE IN ENTRATA O IN USCITA DALL'UNIONE E CHE ABROGA IL REGOLAMENTO (CE) N. 1889/2005 (COM(2016)825)	17
3. PROPOSTA DI REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO SUL MUTUO RICONOSCIMENTO DEGLI ORDINI DI CONGELAMENTO E CONFISCA DEI PROVENTI DI REATO (COM(2016)819) ...	25
4. PROPOSTA DI DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO PER COMBATTERE IL RICICLAGGIO MEDIANTE IL DIRITTO PENALE (COM(2016)826)	31

1. PREFERAZIONE

Garantire un livello elevato di sicurezza per i cittadini europei è uno degli obiettivi dei trattati e costituisce uno dei temi più importanti affrontati dalla Commissione europea, come evidenziato negli orientamenti politici presentati nel luglio 2014, fin dall'inizio del suo mandato, dal Presidente Jean-Claude Juncker, e ribadito nel suo discorso sullo Stato dell'Unione tenuto nel settembre 2016.

Per una migliore collaborazione in materia di sicurezza all'interno dell'Unione, una delle tre priorità individuate dalla Commissione è il terrorismo, insieme al crimine organizzato e alla criminalità informatica.

Il 21 dicembre 2016 la Commissione europea ha adottato un pacchetto di misure legislative al fine di potenziare la capacità dell'Unione europea di **combattere il finanziamento del terrorismo e della criminalità organizzata**, sulla base degli impegni assunti nel "Piano d'azione di lotta contro il finanziamento del terrorismo" ([COM\(2016\)50](#)), presentato nel febbraio 2016.

Il pacchetto comprende le seguenti proposte:

- una **proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sul riconoscimento reciproco degli ordini di congelamento e confisca** (COM(2016)819);
- una **proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo ai controlli sul denaro contante in entrata o in uscita dall'Unione e che abroga il regolamento (CE) n. 1889/2005** (COM(2016)825);
- una **proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio per perseguire penalmente il riciclaggio di denaro** (COM(2016)826).

Nella stessa data, la Commissione ha inoltre presentato la "Terza relazione sui progressi compiuti verso un'autentica ed efficace Unione della sicurezza" ([COM\(2016\)831](#)), cui ha fatto seguito una Quarta relazione del 25 gennaio 2017 ([COM\(2017\)41](#)).

1.1. Le competenze dell'Unione europea in materia di terrorismo

La realizzazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia all'interno dell'Unione comprende settori politici quali la gestione delle frontiere esterne dell'Unione, la cooperazione giudiziaria in materia civile e penale, le politiche di asilo e di immigrazione, la cooperazione di polizia e la lotta contro la criminalità, compresa la lotta al terrorismo.

L'**articolo 67 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE)** ne definisce gli obiettivi, prescrivendo che l'Unione europea realizzi uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia nel rispetto dei diritti fondamentali nonché dei diversi ordinamenti giuridici e delle diverse tradizioni giuridiche degli Stati membri. Prevede inoltre che l'Unione garantisca la libera circolazione delle persone e un **livello elevato di sicurezza**, attraverso misure di coordinamento e cooperazione tra forze di polizia e autorità giudiziarie e altre autorità competenti, nonché tramite il riconoscimento reciproco delle decisioni giudiziarie penali e, se necessario, il ravvicinamento delle legislazioni penali.

L'**articolo 83 del TFUE fa esplicito riferimento al terrorismo come crimine grave**. L'**articolo 75** stabilisce inoltre che, per quanto riguarda la prevenzione e la lotta contro il terrorismo e le attività connesse, il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando mediante regolamenti secondo la procedura legislativa ordinaria, definiscano un insieme di **misure amministrative concernenti i movimenti di capitali e i pagamenti**, quali il congelamento dei capitali, dei beni finanziari o dei proventi economici appartenenti, posseduti o detenuti da persone fisiche o giuridiche, da gruppi o da entità non statali.

L'**articolo 88** assegna a **Europol** il compito di sostenere e potenziare l'azione delle autorità di polizia e degli altri servizi incaricati dell'applicazione della legge degli Stati membri e la reciproca collaborazione nella prevenzione e lotta contro il terrorismo¹.

Infine, l'**articolo 222** prevede una "**clausola di solidarietà**", consentendo all'Unione e agli Stati membri di intraprendere azioni comuni qualora uno di essi diventi oggetto di un attacco terroristico. In tal caso, l'Unione è tenuta a mobilitare tutti gli strumenti di cui dispone, inclusi i mezzi militari messi a sua disposizione dagli Stati membri, per prevenire la minaccia terroristica, per proteggere le istituzioni democratiche e la popolazione civile da un eventuale attacco terroristico e per prestare assistenza a uno Stato membro sul suo territorio, su richiesta delle sue autorità politiche, in caso di attacco. Prevede inoltre che, se uno Stato membro subisce un attacco terroristico, gli altri Stati, su richiesta delle sue autorità politiche, gli prestino assistenza, coordinandosi in sede di Consiglio.

Le modalità di attuazione della clausola di solidarietà da parte dell'Unione sono definite da una decisione adottata dal Consiglio, su proposta congiunta della Commissione europea e dell'Alto rappresentante dell'Unione per gli Affari esteri e la politica di sicurezza, previa informazione del Parlamento europeo. Qualora la decisione abbia implicazioni nel settore della difesa, occorre una decisione adottata all'unanimità dal Consiglio europeo e dal Consiglio².

Il trattato consente all'Unione di ricorrere a mezzi civili e militari anche in **missioni al suo esterno** per garantire il mantenimento della pace, la prevenzione dei conflitti e il rafforzamento della sicurezza internazionale, conformemente ai principi della Carta delle Nazioni Unite. L'articolo 43 specifica che tali missioni possono contribuire alla lotta contro il terrorismo, anche tramite il sostegno a Paesi terzi per combattere il terrorismo sul loro territorio. Obiettivo, portata e modalità generali di realizzazione delle missioni dovranno essere definiti da decisioni del Consiglio, mentre all'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza è affidato il compito di coordinarne gli aspetti civili e militari, sotto l'autorità del Consiglio e in stretto e costante contatto con il Comitato politico e di sicurezza (CPS).

Finanziamenti per le azioni correlate alla lotta della criminalità grave e organizzata, compreso il terrorismo, sono previsti dal **Fondo sicurezza interna dell'UE (2014-2020) (FSI Polizia)**, istituito con il regolamento (UE) n. [513/2014](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014.

¹ Per approfondimenti vedi il capitolo su Europol contenuto nel Dossier europeo [n. 41/DE](#).

² Ciascun membro del Consiglio può tuttavia motivare una propria astensione dal voto con una dichiarazione formale. In tal caso, non sarà obbligato ad applicare la decisione, ma accetterà che essa impegni l'Unione. La decisione non potrà essere adottata qualora i membri del Consiglio che motivano in tal modo l'astensione rappresentino almeno un terzo degli Stati membri che totalizzano almeno un terzo della popolazione dell'Unione.

1.2. L'Agenda europea sulla sicurezza per il periodo 2015-2020

Il 28 aprile 2015 la Commissione ha presentato l'**Agenda europea sulla sicurezza per il periodo 2015-2020** ([COM\(2015\)185](#)). Essa include la lotta al terrorismo fra le priorità dell'Unione e sostiene alcuni degli orientamenti individuati dai capi di Stato e di governo nella loro [dichiarazione](#) del 12 febbraio 2015 sulla lotta al terrorismo.

L'Agenda ha preso atto delle nuove e complesse minacce che negli ultimi anni l'Unione europea si trova ad affrontare, molte delle quali derivano dall'instabilità nell'immediato vicinato dell'Unione europea e dai cambiamenti delle forme di radicalizzazione, violenza e terrorismo. Essa si pone come agenda condivisa fra l'Unione e gli Stati membri, sollecitando tutti gli attori coinvolti a collaborare per contrastare, nel rispetto delle responsabilità nazionali di difesa della legge e salvaguardia della sicurezza interna, le sfide che richiedono di essere affrontate con la massima urgenza e individuate nella lotta al terrorismo, alla criminalità organizzata e alla criminalità informatica, in quanto settori interconnessi con una forte dimensione transfrontaliera.

Le azioni fondamentali stabilite dall'Agenda sono le seguenti:

- l'istituzione di un centro di eccellenza per la lotta alla radicalizzazione;
- l'aggiornamento della decisione quadro sulla lotta al terrorismo, anche per poter disporre di un quadro efficace a partire dal quale affrontare il fenomeno dei combattenti stranieri;
- il taglio delle reti di finanziamento alla criminalità e al terrorismo e il rafforzamento dell'istituto della confisca dei beni;
- l'intensificazione del dialogo con il settore delle tecnologie dell'informazione (TIC);
- il rafforzamento del quadro giuridico sul traffico illegale di armi;
- il rafforzamento degli strumenti di lotta alla criminalità informatica, con particolare riferimento all'accesso alle prove e alle informazioni ricavate da Internet;
- il miglioramento delle capacità di Europol, anche attraverso la creazione di un centro europeo antiterrorismo - ECTC (il cui lancio ufficiale è avvenuto a gennaio 2016 a margine della riunione informale dei ministri della Giustizia e degli affari interni dell'UE).

Nella comunicazione "**Attuare l'Agenda europea sulla sicurezza per combattere il terrorismo e preparare il terreno per l'Unione della sicurezza**" ([COM\(2016\)230](#)), del 20 aprile 2016, la Commissione ha valutato la realizzazione dell'Agenda europea sulla sicurezza in relazione a specifiche questioni operative e ha individuato quelle che ritiene siano le carenze attuative nella lotta contro il terrorismo. La Commissione ha identificato gli ulteriori interventi necessari per risolvere tali carenze e, partendo dagli strumenti esistenti, istituire le nuove strutture di cooperazione permanente tra servizi operativi responsabili della lotta contro il terrorismo, Europol, Eurojust, i servizi di *intelligence*, le forze di polizia e le autorità giudiziarie. Ha inoltre sottolineato come l'Europa si trovi ad affrontare numerose sfide sovrapposte, legate all'instabilità nel vicinato e alle forze presenti nel resto del mondo, che rendono urgente un bilancio dell'attuazione dell'Agenda nel contesto di sviluppi programmatici più ampi, in

particolare delle azioni adottate nel contesto dell'Agenda europea sulla migrazione, del mercato unico digitale, dell'Unione dell'energia e della lotta contro le minacce ibride.

La comunicazione contiene infine, in allegato, una tabella di marcia con quelle che la Commissione ritiene siano le principali iniziative per giungere a un'Unione della sicurezza "operativa ed efficace", in grado di migliorare la capacità collettiva di combattere la minaccia terroristica.

Il coordinatore antiterrorismo

L'Unione ha istituito la figura del coordinatore antiterrorismo, dando seguito a quanto previsto nella [Dichiarazione sulla lotta al terrorismo](#) adottata dal Consiglio europeo in seguito agli attentati terroristici dell'11 marzo 2004 a Madrid.

Il 19 settembre 2007, Gilles de Kerchove è stato quindi nominato coordinatore antiterrorismo dell'UE da Javier Solana, all'epoca Alto rappresentante dell'UE per la politica estera e di sicurezza comune.

I principali compiti del coordinatore antiterrorismo consistono nel:

- coordinare i lavori del Consiglio nella lotta al terrorismo;
- presentare raccomandazioni politiche e proporre al Consiglio settori prioritari d'azione, basandosi sull'analisi della minaccia e sui rapporti stilati dal Centro dell'UE di analisi dell'*intelligence* e da Europol;
- monitorare da vicino l'attuazione della strategia antiterrorismo dell'UE;
- mantenere una visione d'insieme di tutti gli strumenti a disposizione dell'Unione europea per riferire periodicamente al Consiglio e assicurare l'efficace *follow-up* delle decisioni del Consiglio;
- coordinarsi con i competenti organi preparatori del Consiglio, la Commissione e il Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE) e metterli al corrente delle sue attività;
- assicurare che l'UE svolga un ruolo attivo nella lotta al terrorismo;
- migliorare la comunicazione tra l'UE e i Paesi terzi in questo ambito.

1.3. Piano d'azione di lotta contro il finanziamento del terrorismo (COM(2016)50)

Il Piano d'azione è stato presentato dalla Commissione europea il 2 febbraio 2016 a seguito degli ultimi attentati perpetrati nell'Unione europea e nel resto del mondo. Vi si sottolinea che le organizzazioni terroristiche e i singoli terroristi hanno bisogno di finanziamenti per mantenere le proprie reti, per il reclutamento e l'equipaggiamento, e per commettere atti terroristici. Tagliare le fonti di finanziamento, rendere più difficile la possibilità di non essere individuati quando si usano questi fondi e utilizzare in modo ottimale ogni informazione derivante dal processo di finanziamento sono i modi attraverso i quali, secondo la Commissione, si potrà apportare un considerevole contributo alla lotta contro il terrorismo.

Il Piano si concentra su due principali filoni d'azione:

- rafforzare l'individuazione e la prevenzione dei movimenti di fondi e di altri beni effettuati dalle organizzazioni terroristiche e dai loro sostenitori e fare in modo che i movimenti finanziari, quando è possibile, servano ai servizi di contrasto per seguire le tracce dei terroristi e impedire loro di commettere reati;

- smantellare le fonti delle entrate delle organizzazioni terroristiche, in primo luogo colpendo le capacità di raccolta fondi.

Indica quindi le possibili azioni immediate nell'ambito del quadro giuridico esistente:

- il recepimento e l'attuazione in tempi brevi della quarta direttiva antiriciclaggio, adottata il 20 maggio 2015, il cui scopo principale è impedire l'utilizzo del sistema finanziario dell'Unione per fini di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo (su cui vedi *infra*);
- accelerare i lavori nell'ambito della direttiva antiriciclaggio per permettere l'identificazione dei Paesi terzi che presentano carenze strategiche nel settore della lotta contro il riciclaggio di denaro o contro il finanziamento del terrorismo;
- il miglioramento degli scambi di *intelligence* finanziaria fra le Unità di informazione finanziaria (UIF) europee³ e quelle dei Paesi terzi così come fra le UIF e il settore privato, in linea con le raccomandazioni e le migliori pratiche del Gruppo di azione finanziaria internazionale (vedi *infra*).

Ritiene inoltre necessario che vengano apportate modifiche alla quarta direttiva antiriciclaggio sui punti seguenti:

- assicurare un elevato livello di garanzie per i flussi finanziari provenienti dai Paesi terzi ad alto rischio;
- rafforzare i poteri delle Unità di informazione finanziaria dell'UE e facilitare la loro cooperazione;
- predisporre registri centralizzati nazionali dei conti bancari e dei conti di pagamento o sistemi centrali di reperimento dei dati in tutti gli Stati membri;
- affrontare i rischi di finanziamento del terrorismo legati alle valute virtuali;
- affrontare i rischi legati agli strumenti prepagati anonimi (ad esempio le carte prepagate).

Le ulteriori iniziative giudicate utili per completare il quadro giuridico esistente includono infine:

- una più efficace attuazione, da parte dell'UE, delle misure di congelamento dei beni delle Nazioni Unite e il miglioramento dell'accesso degli istituti finanziari e degli operatori economici dell'UE agli elenchi delle Nazioni Unite;
- la definizione comune ed esaustiva dei reati e delle sanzioni legati al riciclaggio di denaro in tutta l'Unione;

³. Per l'Italia l'Unità di informazione finanziaria (UIF) è stata istituita presso la Banca d'Italia dal [d.lgs. n. 231/2007](#), in conformità alle regole e ai criteri internazionali che prevedono la presenza in ciascuno Stato di una *Financial Intelligence Unit* (FIU), dotata di piena autonomia operativa e gestionale, con funzioni di contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo. La UIF è l'autorità incaricata di acquisire i flussi finanziari e le informazioni riguardanti ipotesi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo principalmente attraverso le segnalazioni di operazioni sospette trasmesse da intermediari finanziari, professionisti e altri operatori (in base alla scelta compiuta dal singolo legislatore nazionale, la UIF può assumere la natura di autorità amministrativa, di struttura specializzata costituita all'interno delle forze di polizia o essere incardinata nell'ambito dell'Autorità giudiziaria; in alcuni Stati sono stati adottati modelli misti). Gli Stati membri dell'Unione europea hanno istituito le UIF a norma della [direttiva 91/308/CEE](#) del Consiglio, del 10 giugno 1991, relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività illecite. Con decisione del Consiglio del 17 ottobre 2000 ([2000/642/GAI](#)) sono state definite le modalità di cooperazione tra le Unità di informazione finanziaria degli Stati membri per quanto riguarda lo scambio di informazioni.

- la limitazione dei rischi legati ai pagamenti in contanti con una proposta legislativa sui movimenti illeciti di contanti;
- l'eventuale necessità di un sistema complementare europeo per seguire il finanziamento del terrorismo, che permetta ad esempio di controllare i pagamenti intra-UE che non rientrano nel Programma di controllo UE-USA delle transazioni finanziarie dei terroristi (TFTP).

Di seguito alcune delle più recenti iniziative della Commissione europea in materia di lotta al terrorismo.

1.4. La proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 91/477/CEE del Consiglio, relativa al controllo dell'acquisizione e della detenzione di armi (COM(2015)750)

Il 18 novembre 2015, la Commissione ha presentato una proposta di modifica della [direttiva 91/477/CE](#) relativa al controllo dell'acquisizione e della detenzione di armi.

La vigente normativa dell'Unione europea sulle armi da fuoco deriva in ampia misura dal Protocollo delle Nazioni Unite sulle armi da fuoco (UNFP), negoziato e firmato dalla Commissione nel 2002 a nome dell'Unione europea⁴. Tuttavia, come evidenziato dalla Commissione nella Relazione introduttiva alla proposta, gli attentati terroristici compiuti il 13 novembre 2015 a Parigi sono stati una "chiara prova della minaccia pluridimensionale" costituita dalla criminalità organizzata e hanno dimostrato la necessità di adottare "un approccio coordinato e coerente" per rafforzare ulteriormente la lotta contro il traffico di armi da fuoco.

Principale obiettivo della proposta della Commissione è dunque quello di **limitare la disponibilità di alcune armi semiautomatiche fra le più potenti e di quelle che potrebbero essere facilmente convertite in armi pienamente automatiche**, nonché migliorare lo **scambio di informazioni** fra Stati membri, la **tracciabilità** e le **norme di marcatura**⁵.

La proposta figura fra le proposte prioritarie in sospeso nel Programma di lavoro della Commissione europea per il 2017. Nel dicembre 2016 le istituzioni legislative europee hanno raggiunto un accordo sostanziale su un testo di compromesso, che dovrebbe essere formalizzato con l'approvazione in prima lettura da parte del Parlamento europeo (prevista nel marzo 2017).

⁴ Il processo di recepimento del Protocollo è stato completato attraverso la [direttiva 2008/51/CE](#), che integra le disposizioni appropriate richieste dal protocollo sulle armi da fuoco per quanto riguarda il trasferimento intracomunitario delle armi, e dal regolamento (UE) [n. 258/2012](#), che disciplina gli scambi e i trasferimenti con paesi al di fuori dell'UE e attua quindi le disposizioni dell'articolo 10 dell'UNFP. Vd. inoltre la decisione del Consiglio, dell'11 febbraio 2014, relativa alla conclusione, a nome dell'Unione europea, del protocollo delle Nazioni Unite contro la fabbricazione e il traffico illeciti di armi da fuoco, loro parti e componenti e munizioni, addizionale alla convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale ([2014/164/UE](#)).

⁵ Per approfondimenti sulla proposta della Commissione, vedi la Nota su Atti dell'Unione europea [n. 35](#), a cura del Servizio Studi del Senato della Repubblica. Sulla proposta il Senato si è espresso con risoluzione favorevole nella seduta del 12 gennaio 2016 ([Doc. XVIII, n. 103](#)).

1.5. La proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla lotta contro il terrorismo e che sostituisce la decisione quadro del Consiglio [2002/475/GAI](#) sulla lotta contro il terrorismo⁶ ([COM\(2015\)625](#))

La proposta è stata presentata il 2 dicembre 2015 con l'obiettivo di fornire una risposta all'evoluzione della minaccia terroristica e di attuare regole e obblighi nuovi assunti dall'Unione europea a livello internazionale.

La proposta intende rafforzare il quadro normativo vigente introducendo i reati connessi ai **viaggi dei terroristi**, alla **formazione passiva**, al **finanziamento**, alla **fornitura di sostegno materiale di qualsiasi tipo** e al **favoreggiamento** di attività terroristiche. In particolare, la Commissione evidenzia che le disposizioni nazionali di diritto penale dovrebbero essere "più coerenti, globali e allineate" in tutta l'Unione per consentire di prevenire e perseguire efficacemente i reati relativi ai "combattenti terroristi stranieri", senza tuttavia sottovalutare la minaccia posta dal terrorismo endogeno e dagli attentatori isolati radicalizzati.

La proposta contiene inoltre norme riguardanti **le vittime del terrorismo**, per quanto concerne in particolare le loro specifiche esigenze di protezione, sostegno e assistenza (la direttiva 2012/29/UE⁷ stabilisce, infatti, una serie di diritti vincolanti per tutte le vittime di reato, ma non prevede alcuna misura specifica per le vittime del terrorismo).

Nuove disposizioni sono infine volte ad assolvere agli **obblighi internazionali** derivanti, in particolare, dalla Risoluzione 2178(2014) del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite (UNSCR) sulle minacce alla pace e alla sicurezza internazionali causate da atti terroristici, dal Protocollo addizionale alla Convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo e dalle Raccomandazioni della *task force* "Azione finanziaria" sul finanziamento del terrorismo⁸.

Nel Programma di lavoro della Commissione europea per il 2017 la proposta figura fra le proposte in sospeso da adottare in via prioritaria. Un impegno specifico è stato inoltre espresso dal Governo italiano nella Relazione programmatica 2017, il quale si è fra l'altro espresso per un rafforzamento dell'interscambio di informazioni tramite Europol in materia di combattenti stranieri. Parlamento europeo e Consiglio hanno sostanzialmente trovato un accordo e si prevede che la proposta venga formalmente adottata in prima lettura a febbraio 2017.

⁶ Decisione quadro del Consiglio, del 13 giugno 2002, sulla lotta contro il terrorismo (2002/475/GAI).

⁷ [Direttiva 2012/29/UE](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato e che sostituisce la decisione quadro 2001/220/GAI.

⁸ Per approfondimenti sulla proposta della Commissione, vedi la Nota su Atti dell'Unione europea [n. 37](#), a cura del Servizio Studi del Senato della Repubblica.

Il Senato si è espresso con risoluzione favorevole, con osservazioni, nella seduta del 17 marzo 2016 ([Doc. XVIII, n. 117](#)), così come la Camera dei deputati che, nella seduta del 21 giugno 2016, ha approvato un documento conclusivo ([Doc. XVIII, n. 43](#)), esprimendo una valutazione positiva con alcune condizioni.

1.6. La proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il [regolamento \(CE\) n. 562/2006](#)⁹ per quanto riguarda il rafforzamento delle verifiche nelle banche dati pertinenti alle frontiere esterne ([COM\(2015\)670](#))

Presentata dalla Commissione europea il 15 dicembre 2015, la proposta prevede una modifica mirata del regolamento (CE) n. 562/2006 al fine di rafforzare la sicurezza nello spazio senza controllo alle frontiere interne. Essa intende pertanto imporre l'obbligo per gli Stati membri di effettuare verifiche sistematiche sui beneficiari del diritto alla libera circolazione ai sensi del diritto dell'Unione quando attraversano la frontiera esterna, consultando fra l'altro le banche dati sui documenti smarriti o rubati.

La proposta modifica l'articolo 7 del regolamento (CE) n. 562/2006 e introduce:

- l'obbligo di effettuare, all'ingresso e all'uscita, **verifiche sistematiche** sui beneficiari del diritto alla libera circolazione ai sensi del diritto dell'Unione, consultando le **pertinenti banche dati** (il sistema d'informazione Schengen, la banca dati Interpol sui documenti smarriti o rubati, le banche dati nazionali contenenti informazioni sui documenti di viaggio rubati, smarriti o invalidati) e al fine di accertarsi che tali persone non rappresentino una minaccia per la sicurezza interna, l'ordine pubblico, le relazioni internazionali o la salute pubblica.;
- un rafforzamento della necessità di **verificare gli identificatori biometrici** integrati nei passaporti e nei documenti di viaggio rilasciati in conformità al regolamento (CE) n. 2252/2004 del Consiglio¹⁰;
- la possibilità per gli Stati membri, qualora alle frontiere esterne terrestri e marittime la consultazione sistematica delle banche dati per tutti i beneficiari del diritto alla libera circolazione ai sensi del diritto dell'Unione rischi di avere un **impatto sproporzionato sul flusso di traffico**, di limitarsi a eseguire **verifiche mirate** nelle banche dati, in base a una **valutazione dei rischi** connessi con la sicurezza interna, l'ordine pubblico o le relazioni internazionali degli Stati membri o con una minaccia per la salute pubblica.;
- l'eliminazione del margine lasciato agli Stati membri quanto alla possibilità di non effettuare **verifiche sui cittadini di Paesi terzi all'uscita**¹¹.

La proposta figura fra le proposte prioritarie in sospenso nel Programma di lavoro della Commissione europea per il 2017. Il 7 dicembre 2016 il Comitato dei rappresentanti

⁹ Si segnala peraltro che, alla luce del fatto che il regolamento (CE) n. 562/2006 è stato modificato in modo sostanziale e a più riprese, si è pervenuti alla codificazione di tale regolamento, ora sostituito con il [regolamento \(UE\) 2016/399](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 marzo 2016, che istituisce un codice unionale relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen).

¹⁰ Regolamento (CE) [n. 2252/2004](#) del Consiglio, del 13 dicembre 2004, relativo alle norme sulle caratteristiche di sicurezza e sugli elementi biometrici dei passaporti e dei documenti di viaggio rilasciati dagli Stati membri. Il regolamento è stato modificato dal regolamento (CE) [n. 444/2009](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 maggio 2009 (vd. la [versione consolidata](#)).

¹¹ Per approfondimenti sulla proposta della Commissione, vedi la Nota su Atti dell'Unione europea [n. 44](#), a cura del Servizio Studi del Senato della Repubblica.

Il Senato si è espresso con risoluzione favorevole nella seduta del 9 marzo 2016 ([Doc. XVIII, n. 111](#)).

permanenti (Coreper) ha approvato un testo di compromesso concordato con il Parlamento europeo.

2. PROPOSTA DI REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO RELATIVO AI CONTROLLI SUL DENARO CONTANTE IN ENTRATA O IN USCITA DALL'UNIONE E CHE ABROGA IL REGOLAMENTO (CE) N. 1889/2005 ([COM\(2016\)825](#))

La proposta abroga il [regolamento \(CE\) n. 1889/2005](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 ottobre 2005, relativo ai controlli sul denaro contante in entrata nella Comunità o in uscita dalla stessa, al fine di allineare la legislazione dell'Unione europea alle norme e alle migliori prassi internazionali per la lotta al riciclaggio dei proventi di attività criminose e al finanziamento del terrorismo. Essa intende inoltre attuare alcune delle misure individuate nel citato "Piano d'azione per rafforzare la lotta contro il finanziamento del terrorismo" ([COM\(2016\)50](#)), presentato dalla Commissione europea il 2 febbraio 2016.

Il regolamento (CE) n. 1889/2005 ha integrato le disposizioni della direttiva antiriciclaggio¹² istituendo un sistema di controlli applicabili a persone fisiche che, in entrata o in uscita dall'Unione, trasportano denaro contante o strumenti negoziabili al portatore di valore pari o superiore ai 10.000 euro. In tal modo il regolamento ha applicato, a livello di Unione europea, le norme internazionali nel settore della lotta al riciclaggio dei proventi di attività criminose e al finanziamento del terrorismo, in particolare una Raccomandazione del Gruppo di azione finanziaria internazionale in materia di riciclaggio di denaro ("GAFI"), istituito dal vertice del G7 tenutosi a Parigi nel 1989, sui controlli dei movimenti di denaro contante¹³.

La Commissione evidenzia che nella lotta al riciclaggio dei proventi di attività criminose e al finanziamento del terrorismo:

- la direttiva antiriciclaggio istituisce un quadro normativo riguardante il funzionamento del settore finanziario ufficiale,
- il regolamento relativo ai controlli sul denaro contante definisce un quadro normativo complementare mirante a proteggere l'Unione dai trasferimenti di denaro contante attraverso le sue frontiere esterne da parte di soggetti che

¹² L'allora vigente [direttiva 91/308/CEE](#) del Consiglio, del 10 giugno 1991, relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività illecite, modificata dalla [direttiva 2001/97/CE](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 4 dicembre 2001, è stata poi sostituita dalla [direttiva 2005/60/CE](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 ottobre 2005, relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo e, infine, dalla [direttiva \(UE\) 2015/849](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 maggio 2015, relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo, che modifica il regolamento (UE) n. 648/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga la direttiva 2005/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e la [direttiva 2006/70/CE](#) della Commissione.

¹³ La Raccomandazione speciale IX del GAFI del 22 ottobre 2004 ha esortato i governi ad attuare provvedimenti per l'individuazione dei movimenti materiali di denaro contante, compreso un sistema di dichiarazione o altro obbligo di divulgazione. In linea con il mandato iniziale, il GAFI ha emanato 40 Raccomandazioni in materia di prevenzione e contrasto del riciclaggio, alle quali si sono aggiunte 9 Raccomandazioni speciali relative al contrasto finanziario del terrorismo internazionale. La materia è stata interamente rivista nel 2012 con l'emanazione di [40 nuove Raccomandazioni](#), che rappresentano gli *standard* di riferimento per gli altri organismi internazionali, il diritto dell'Unione europea e dei singoli Stati.

riciclano proventi illeciti e che finanziano il terrorismo cercando di eludere i controlli del sistema finanziario ufficiale.

Basandosi sul grado di conseguimento degli obiettivi stabiliti dal regolamento, su informazioni ricevute dagli Stati membri e sull'evoluzione delle norme internazionali miranti al controllo dei flussi transfrontalieri di denaro contante, la Commissione ritiene che, sebbene nel complesso i risultati finora raggiunti possano dirsi soddisfacenti, alcuni aspetti pongono ancora una serie di problemi.

In particolare, le principali questioni che la proposta intende affrontare sono le seguenti:

1. la non perfetta copertura dei movimenti transfrontalieri di denaro contante (il regolamento vigente non contempla i casi di denaro contante inviato per posta, come merce o con corriere);
2. le difficoltà nello scambio di informazioni tra autorità (il regolamento attuale prevede che le autorità competenti dell'Unità di informazione finanziaria - UIF dello Stato membro di presentazione mettano semplicemente "a disposizione" i dati contenuti nella dichiarazione, senza l'obbligo di trasmettere le informazioni alle autorità competenti di altri Stati membri. Inoltre, lo scambio dei dati può avvenire solo nel caso in cui vi siano indizi di attività illecite);
3. l'impossibilità per le autorità competenti di trattenere temporaneamente importi inferiori alla soglia prevista qualora sussistano indizi di attività illecite;
4. l'imperfetta definizione di denaro contante. Il denaro contante è definito come "strumenti negoziabili al portatore" ovvero "banconote e monete in circolazione come mezzo di scambio". La Commissione segnala in proposito l'esistenza di casi in cui, per eludere l'obbligo di dichiarazione, alcuni soggetti criminali hanno fatto uso di altre riserve di valore altamente liquide, quali l'oro, nonché l'aumento della criminalità informatica, delle frodi via Internet e dei mercati illeciti *online*;
5. la divergenza nelle sanzioni irrogate dagli Stati membri per omessa dichiarazione;
6. il problema di garantire "coerenza attuativa ed efficacia valutativa" tra gli Stati membri e di informare i viaggiatori dei loro obblighi.

Contesto normativo della proposta

La proposta si inserisce nel quadro delle norme dell'Unione europea e internazionali per la lotta al riciclaggio dei proventi di attività criminose e al finanziamento del terrorismo. A livello internazionale, la proposta tiene conto della Raccomandazione 32 del GAFI riguardante i movimenti transfrontalieri di denaro contante (le raccomandazioni del GAFI, al cui interno l'Unione è rappresentata dalla Commissione, sono rivolte alle giurisdizioni competenti e, pur non essendo strumenti giuridici direttamente applicabili, come ricordato dalla stessa Commissione hanno "un impatto notevole a livello di reputazione")¹⁴.

¹⁴ Il rispetto reciproco delle raccomandazioni da parte dei membri del GAFI è sottoposto a un'attenta valutazione. La "[Methodology for Assessing Compliance and Effective Implementation of the FATF Recommendations](#)", approvata dal GAFI nel 2013 a seguito dell'aggiornamento delle Raccomandazioni, costituisce il principale strumento per lo svolgimento di un nuovo ciclo (il quarto) di "*Mutual Evaluations*" dei suoi membri. In particolare, si verifica sia la "conformità tecnica" dei sistemi nazionali antiriciclaggio agli standard GAFI, sia l'efficacia delle misure in concreto adottate da ciascun membro e dell'azione svolta dalle competenti autorità nazionali.

A livello di Unione europea, i principali strumenti normativi finora adottati al fine di contrastare il riciclaggio dei proventi di attività criminose e il finanziamento del terrorismo sono i seguenti:

- la quarta direttiva antiriciclaggio ([direttiva \(UE\) 2015/849](#)), che copre molte delle raccomandazioni del GAFI;
- il [regolamento \(CE\) n. 1781/2006](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 novembre 2006, riguardante i dati informativi relativi all'ordinante che accompagnano i trasferimenti di fondi, che recepisce la Raccomandazione speciale VII del GAFI (SR VII) relativa ai trasferimenti elettronici;
- la [direttiva 2007/64/CE](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 novembre 2007, relativa ai servizi di pagamento nel mercato interno, la quale, unitamente alla direttiva antiriciclaggio, recepisce la Raccomandazione speciale VI del GAFI (SR VI) sui sistemi alternativi per le rimesse di fondi;
- il [regolamento \(CE\) n. 2580/2001](#) del Consiglio, del 27 dicembre 2001, relativo a misure restrittive specifiche, contro determinate persone e entità, destinate a combattere il terrorismo, il quale, unitamente al [regolamento \(CE\) n. 881/2002](#) del Consiglio, del 27 maggio 2002, che impone specifiche misure restrittive nei confronti di determinate persone ed entità associate a Osama bin Laden, alla rete Al-Qaeda e ai Talibani, recepisce parte della Raccomandazione speciale III del GAFI (SR III) sul congelamento dei beni delle organizzazioni terroristiche.

Basi giuridiche della proposta sono:

- l'**articolo 114 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE)**, in base al quale il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato economico e sociale, adottano le misure relative al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri che hanno per oggetto l'instaurazione e il funzionamento del mercato interno¹⁵;
- l'**articolo 33 del TFUE**, in base al quale il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, adottano misure per rafforzare la cooperazione doganale tra gli Stati membri e tra questi ultimi e la Commissione¹⁶.

La Commissione ritiene la proposta conforme al **principio di sussidiarietà** in quanto il riciclaggio dei proventi di attività illecite e del finanziamento del terrorismo mediante il traffico di denaro contante è problema transnazionale. Sottolinea d'altra parte che non sarebbe possibile raggiungere il livello di armonizzazione necessario per l'organizzazione di un mercato interno in cui sia garantita la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali unicamente sulla base della legislazione nazionale, ma occorrono misure armonizzate tra i vari Stati membri. In particolare, evidenzia che "chi ricicla proventi illeciti e finanzia il terrorismo potrebbe approfittare di eventuali divergenze per trasportare denaro contante da e verso l'UE attraverso Stati

¹⁵ La Commissione specifica che occorre "adottare misure volte ad impedire a chi ricicla proventi di attività criminose e finanzia il terrorismo di approfittare delle discordanze tra le varie politiche nazionali per poter trasferire denaro contante".

¹⁶ Secondo la Commissione, "i controlli sul denaro contante dovrebbero infatti aver luogo alle frontiere esterne dell'Unione, dove le amministrazioni doganali, estremamente competenti nell'attuare controlli sul traffico passeggeri e sul movimento generale di merci attraverso tali frontiere, sono anche ampiamente presenti".

membri in cui le misure di controllo sono più blande" e che "tale situazione potrebbe avere un effetto distorsivo sul mercato interno", tenuto conto che, secondo quanto riferito dalla Commissione, gli importi di denaro contante in entrata o in uscita dall'UE dichiarati ogni anno sono in media di 60-70 miliardi di euro.

La Commissione ritiene inoltre adeguate e necessarie le opzioni strategiche scelte per affrontare tali questioni e conseguire gli obiettivi stabiliti, in ottemperanza al **principio di proporzionalità**.

Nel 2015 è stata effettuata una **valutazione ex-post** del regolamento vigente, nella quale sono stati evidenziati gli aspetti che sarebbe necessario migliorare:

- l'inclusione nell'ambito di applicazione del regolamento dei movimenti di denaro contante alle frontiere esterne dell'UE effettuati tramite spedizioni postali e sotto forma di merci;
- l'aumento delle possibilità di scambio di informazioni tra Stati membri e l'uniformazione delle modalità di tale scambio, tramite l'inclusione di tutti i dati relativi al controllo del denaro contante (comprese le dichiarazioni volontarie non sospette) e la definizione di procedure e strumenti idonei a tale scambio;
- l'autorizzazione esplicita all'uso delle informazioni contenute nelle dichiarazioni relative al denaro contante a fini fiscali, inclusa la lotta alla frode e all'evasione fiscale;
- l'uniformazione delle sanzioni connesse ai controlli sul denaro contante applicate dagli Stati membri alle frontiere esterne dell'UE;
- lo snellimento del processo di scambio delle dichiarazioni sul denaro contante nella misura in cui ciò ricade nell'ambito di competenza delle UIF;
- la modifica della definizione di denaro contante includendovi l'oro e le pietre preziose;
- l'istituzione di un meccanismo che garantisca un livello di attuazione sufficiente e coerente negli Stati membri.

E' stata inoltre effettuata una **consultazione delle parti interessate**, sulle varie opzioni strategiche, tramite la piattaforma *EUSurvey*. Benché il numero delle risposte pervenute sia limitato, nel complesso le opzioni prescelte hanno riscosso il favore dei partecipanti, ad eccezione dell'ampliamento della definizione di "denaro contante", contro il quale si è espressa una piccola maggioranza.

Un risultato diverso è invece emerso da una consultazione mirata, presso le autorità doganali, di polizia e delle UIF in tutti gli Stati membri, sulla possibilità di ampliare la definizione di denaro contante oltre il significato di valuta e di strumenti negoziabili al portatore. La Commissione dichiara di aver fatto proprio quanto suggerito dalle risposte in merito all' ampliamento della definizione di "denaro contante" inserendo nella proposta un elenco delle principali categorie e un allegato contenente un elenco dei diversi prodotti che rientrano in tale definizione.

In base alla **valutazione d'impatto** ([SWD\(2016\)470](#)) che accompagna la proposta, le opzioni scelte migliorerebbero considerevolmente il funzionamento dell'attuale regolamento, senza creare oneri amministrativi superflui. Si propone pertanto di:

- dare corretta attuazione alla raccomandazione 32 del GAFI sui corrieri di valuta mediante misure basate su informative riguardanti il denaro contante inviato sotto forma di merce o con corriere che, associate a controlli e valutazioni

- adeguati, garantirebbero l'informazione e la vigilanza senza comportare l'onere supplementare di presentare sistematicamente una dichiarazione;
- semplificare lo scambio di dati, grazie all'individuazione degli attori e della procedura da applicare;
 - autorizzare esplicitamente, in base alla legislazione nazionale, il trattenimento di importi inferiori alla soglia di intervento;
 - ridefinire l'espressione "denaro contante" e prevedere la possibilità di aggiornamenti futuri, tramite atti delegati e con la supervisione del Consiglio e del Parlamento europeo;
 - lasciare la responsabilità di irrogare sanzioni agli Stati membri;
 - formalizzare altri elementi di supporto che sono stati finora su base volontaria, quali la trasmissione di dati statistici, l'uniformazione del modulo di dichiarazione e la comunicazione di eventuali modifiche alle sanzioni per omessa dichiarazione.

Per quanto concerne l'onere amministrativo e i costi, le misure proposte riguardano movimenti di denaro contante di importo pari o superiore ai 10.000 euro alle frontiere esterne dell'UE da parte di persone fisiche o tramite spedizioni di merci/servizi postali. Nella valutazione d'impatto si evidenzia che i corrieri professionisti sono al corrente dei loro obblighi e, in gran parte, li rispettano, mentre il nuovo obbligo di informativa per l'invio di denaro contante per posta o sotto forma di merce è concepito per consentire alle autorità di effettuare controlli e, se necessario, chiedere documentazione. Si ritiene pertanto che, vista la relativa rarità di tale modalità di spedizione e la strategia proposta, l'impatto sui corrieri professionisti sarà presumibilmente minimo. Non si prevedono peraltro impatti significativi sulle PMI o sulle microimprese.

Sintesi delle misure proposte.

La proposta consta di 20 articoli e 2 allegati.

L'articolo 1 definisce l'oggetto della proposta, la quale prevede un **sistema di controlli sul denaro contante in entrata o in uscita dall'Unione al fine di completare il quadro giuridico per la prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo di cui alla direttiva (UE) 2015/849 (quarta direttiva antiriciclaggio)**.

L'articolo 2 fornisce una serie di definizioni. In particolare, il "**denaro contante**" viene definito come:

- valuta,
- strumenti negoziabili al portatore,
- beni utilizzati come riserve altamente liquide di valore,
- carte prepagate.

Le componenti della seconda, terza e quarta categoria di prodotti sono descritte all'allegato I che sarà modificabile, con la supervisione del Consiglio e del Parlamento europeo, tramite atto delegato¹⁷.

¹⁷ La Commissione evidenzia che a volte i soggetti criminali che cercano di eludere l'obbligo di dichiarare la valuta la convertono in beni preziosi quali le monete d'oro. Se le monete d'oro e i lingotti con alto titolo di purezza saranno soggetti a controllo, i soggetti criminali potranno cercare altri metodi elusivi e sarà quindi necessario poter adottare rapidamente misure in grado di contrastare tali comportamenti.

Viene definita "**attività criminosa**" qualunque attività di cui all'articolo 3, par. 4, della direttiva (UE) 2015/849. La Commissione valuterà se sarà necessario rivedere tale direttiva al fine di allineare la definizione di "attività criminosa" a quella prevista nella proposta di direttiva sulla lotta al riciclaggio di denaro mediante il diritto penale (COM(2016)826).

L'articolo 3 (**obbligo di dichiarazione**) impone a qualunque persona fisica di dichiarare alle autorità competenti dello Stato membro attraverso il quale sta entrando o uscendo dall'Unione se reca con sé, nel proprio bagaglio o nel mezzo di trasporto utilizzato, **denaro contante di valore pari o superiore ai 10.000 euro** e di mettere a disposizione delle stesse tale somma a fini di controllo. Tale dichiarazione dovrà essere fornita per iscritto o per via elettronica, utilizzando il modulo di cui all'articolo 15, lett. a).

L'articolo 4 impone un **obbligo di informativa per il denaro contante non accompagnato** (ad esempio, quello inviato come merce o pacco postale) che, in caso di importi pari o superiori ai 10.000 euro, dovrebbe consentire alle autorità competenti di esercitare il loro potere discrezionale e di imporre al mittente, al destinatario o a un loro rappresentante di presentare un'apposita dichiarazione. Come per le dichiarazioni di cui all'articolo 3, questa dovrà essere presentata per iscritto o per via elettronica, utilizzando il modulo di cui all'articolo 15, lett. a).

L'articolo 5 conferisce **poteri di controllo alle autorità competenti**. Nei casi di infrazione, qualora non sia stata presentata alcuna dichiarazione, queste dovranno compilare d'ufficio un apposito modulo.

L'articolo 6 prevede che le autorità competenti registrino le informazioni sui movimenti di denaro contante di **importo inferiore alla soglia prevista** per l'attivazione dell'obbligo di dichiarazione o di informativa qualora vi siano **indizi che denotano che tale denaro è correlato ad attività criminali** (si applicherebbe in tal caso la definizione di "attività criminosa" contenuta nella direttiva antiriciclaggio, con riferimento quindi al riciclaggio di denaro, al finanziamento del terrorismo o a reati quali quelli fiscali).

L'articolo 7 dà facoltà alle autorità competenti di **confiscare e trattenere temporaneamente il denaro contante**, con decisione amministrativa, qualora gli obblighi di dichiarazione o di informativa non siano stati assolti o vi siano indizi che denotano che tale denaro è correlato ad attività criminali, indipendentemente dal fatto che esso sia trasportato da una persona fisica o sia non accompagnato. La decisione amministrativa dovrà essere accompagnata da una motivazione, comunicata alla persona interessata nel momento in cui sarà emanata e impugnabile conformemente alle procedure previste dalla legislazione nazionale. La proposta specifica che la durata del trattenimento dovrà essere "strettamente limitata al tempo necessario affinché le autorità competenti stabiliscano se le circostanze specifiche giustificano o meno una sua eventuale proroga". In ogni caso, la durata massima del trattenimento, stabilita dalla legislazione nazionale, non potrà protrarsi oltre i 30 giorni. Nel caso in cui non venga assunta alcuna decisione in merito alla proroga del trattenimento del denaro contante, ovvero se la decisione assunta stabilirà che le circostanze specifiche non giustifichino tale proroga, il denaro contante dovrà essere immediatamente rimesso a disposizione del dichiarante.

La Commissione sottolinea che si tratta di una "misura amministrativa strettamente cautelare, il cui unico obiettivo è permettere alle autorità competenti di trattenere il

denaro contante tra il momento in cui esse rilevano un'anomalia e quello in cui altre autorità, quali l'UIF o le autorità giudiziarie, decidono se vi sono o meno sufficienti motivi per procedere a un'indagine, alla confisca o al dissequestro delle somme trattenute".

L'articolo 8 impone alle autorità competenti di **trasmettere all'UIF** le informazioni ottenute ai sensi degli artt. 3 e 4, dell'articolo 5, par. 3, o dell'articolo 6. Le informazioni dovranno essere trasmesse conformemente alle norme tecniche di cui all'articolo 15, lett. c).

L'articolo 9 prevede lo **scambio di informazioni tra autorità competenti** (ossia le autorità doganali e le altre autorità designate dagli Stati membri ai fini dell'applicazione del regolamento, come le guardie di frontiera e le autorità fiscali) e **anche con la Commissione**, qualora sussistano indizi di attività criminose correlate al denaro contante che potrebbero arrecare pregiudizio agli interessi finanziari dell'Unione. Le autorità competenti dovranno scambiarsi le seguenti informazioni: le dichiarazioni d'ufficio di cui all'articolo 5, le informazioni raccolte ai sensi dell'articolo 6, le dichiarazioni ottenute ai sensi degli artt. 3 o 4 (qualora sussistano indizi di attività criminosa correlata al denaro contante), le informazioni anonime riguardanti eventuali rischi e i risultati delle analisi di rischio. Lo scambio di informazioni dovrà avvenire conformemente alle norme tecniche di cui all'articolo 15, lett. c), e utilizzando il modulo di cui all'articolo 15, lett. d).

L'articolo 10 autorizza lo **scambio di informazioni con i Paesi terzi**, previa autorizzazione dell'autorità competente che avrà ottenuto per prima le informazioni e purché tale comunicazione sia conforme alle norme nazionali e dell'Unione in materia di trasferimento dei dati personali ai Paesi terzi.

L'articolo 11 specifica che le autorità competenti dovranno garantire la **sicurezza dei dati ottenuti** e che tutte le informazioni registrate a norma del regolamento dovranno essere coperte dal **segreto professionale**¹⁸. L'articolo 12 limita il **trattamento dei dati personali** al solo scopo di prevenzione e di lotta alle attività criminose. Definisce inoltre il periodo di conservazione dei dati contenuti nella dichiarazione e lo limita a un massimo di cinque anni.

L'articolo 13 prevede che ogni Stato membro stabilisca le **sanzioni** da applicare in caso di inosservanza dell'obbligo di dichiarazione di cui agli artt. 3 e 4 e che tali sanzioni siano "effettive, proporzionate e dissuasive".

L'articolo 14 conferisce alla Commissione il potere di adottare **atti delegati** che le consentiranno di modificare l'allegato I, in cui sono elencati i prodotti rientranti nella definizione di "denaro contante". Tale flessibilità è ritenuta necessaria al fine di tener conto delle nuove tendenze nel riciclaggio o nel finanziamento del terrorismo, delle migliori prassi nel prevenire il riciclaggio o il finanziamento del terrorismo, ovvero allo scopo di impedire l'utilizzo criminoso di strumenti negoziabili al portatore, di beni come riserve altamente liquide di valore o di carte prepagate per eludere gli obblighi di cui agli artt. 3 e 4.

¹⁸ Le informazioni potranno essere divulgate solo se ciò sarà autorizzato da norme nazionali, in particolare in caso di procedimenti giudiziari in corso.

La delega di potere potrà essere revocata in qualsiasi momento dal Parlamento europeo o dal Consiglio. Prima di adottare un atto delegato, la Commissione dovrà consultare gli esperti designati da ciascuno Stato membro conformemente ai principi stabiliti dall'accordo interistituzionale "[Legiferare meglio](#)" del 13 aprile 2016. L'atto delegato entrerà in vigore solo se né il Parlamento europeo né il Consiglio avranno sollevato obiezioni entro il termine di due mesi dalla data in cui questo verrà notificato (il termine potrà essere prorogato di due mesi su iniziativa del Parlamento europeo o del Consiglio).

L'articolo 15 conferisce alla Commissione **competenze di esecuzione** per la definizione di misure volte a garantire l'applicazione uniforme dei controlli da parte delle autorità competenti, predisponendo in particolare: il modello di dichiarazione e i moduli informativi, i criteri del quadro comune di gestione dei rischi, le norme tecniche per lo scambio di informazioni (inclusa l'introduzione di un sistema elettronico appropriato), il modello dello stampato da utilizzare per lo scambio di informazioni nonché le norme e il formato che gli Stati membri saranno tenuti a utilizzare per trasmettere alla Commissione i dati statistici anonimi sulle dichiarazioni e sulle infrazioni.

L'articolo 16 istituisce un **comitato di controllo sul denaro contante**¹⁹, con esperti nazionali nominati dagli Stati membri, che assisterà la Commissione nel predisporre gli atti esecutivi.

L'articolo 17 stabilisce gli **obblighi di informazione alla Commissione** e specifica che gli Stati membri, entro sei mesi dalla data di applicazione del regolamento, dovranno comunicare l'elenco delle autorità competenti, i dettagli delle sanzioni previste per omessa dichiarazione, nonché eventuali dati statistici anonimi riguardanti le dichiarazioni, i controlli e le infrazioni. Gli Stati membri dovranno inoltre notificare alla Commissione le modifiche successive.

L'articolo 18 riguarda le misure di valutazione e specifica che la Commissione trasmetterà al Parlamento europeo e al Consiglio un'apposita relazione cinque anni dopo l'entrata in vigore del regolamento e, successivamente, con cadenza quinquennale.

L'articolo 19 abroga il regolamento (CE) n. 1889/2005.

L'articolo 20 specifica che il regolamento entrerà in vigore il ventesimo giorno successivo alla sua adozione.

¹⁹ Ai sensi del [regolamento \(UE\) n. 182/2011](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 febbraio 2011, che stabilisce le regole e i principi generali relativi alle modalità di controllo da parte degli Stati membri dell'esercizio delle competenze di esecuzione attribuite alla Commissione.

3. PROPOSTA DI REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO SUL MUTUO RICONOSCIMENTO DEGLI ORDINI DI CONGELAMENTO E CONFISCA DEI PROVENTI DI REATO ([COM\(2016\)819](#))

La proposta di regolamento introduce uno **strumento giuridico unico** - direttamente applicabile- **per il riconoscimento degli ordini di congelamento e confisca in altri paesi dell'UE**, semplificando l'attuale quadro giuridico e permettendo, così, di impedire ai terroristi di utilizzare i propri capitali per commettere ulteriori attentati.

Contesto normativo della proposta

La proposta di regolamento in esame è un'ulteriore espressione dell'ormai consolidata presa di coscienza del fatto che la lotta contro la criminalità non può essere efficace se non si colpisce il "motore principale" di tale forma di criminalità e cioè il profitto, e non si sottraggono i patrimoni illeciti accumulati nel tempo che consentono non solo alle organizzazioni criminali di infiltrarsi e inquinare l'economia lecita e i gangli decisionali del potere, ma anche il finanziamento di attività terroristiche.

In questo contesto una delle priorità da realizzare dell'Unione è proprio quella di agevolare il compito delle autorità degli Stati membri incaricate di confiscare e recuperare i proventi di attività criminose di portata transnazionale.

Tale azione è stata portata avanti dall'Unione sulla base delle [conclusioni del Consiglio europeo di Tampere del 1999](#), da un lato, avviando un'organica opera di ravvicinamento delle politiche nazionali in tema di confisca e congelamento, attraverso l'individuazione di standard comuni, così da eliminare le differenze tra sistemi nazionali; dall'altro, migliorando le regole della cooperazione giudiziaria per l'esecuzione all'estero degli ordini di confisca o congelamento, attesa la intrinseca transnazionalità delle gravi forme di criminalità del profitto.

Per quanto concerne il primo profilo, ovvero quello relativo **all'armonizzazione** delle normative nazionali l'Unione ha disegnato il complessivo assetto normativo in tema di confisca:

- ✓ dapprima con la [decisione quadro 2005/212/GAI](#). E
- ✓ successivamente con la [direttiva 2014/42/UE](#) relativa al congelamento e alla confisca dei beni strumentali e dei proventi da reato nell'UE con il preciso scopo di rendere più stringenti gli impegni assunti tra gli stati membri. Tale direttiva, attuata in Italia con il [decreto legislativo n. 202 del 2016](#), evidenzia l'importanza di adottare norme minime comuni in tema di confisca per promuovere il reciproco riconoscimento dei provvedimenti di confisca tra gli Stati membri.

I due atti continuano a restare in vigore: a bene vedere rispetto alla decisione quadro del 2005 il campo di applicazione della direttiva del 2014 risulta circoscritto ad una serie di gravi reati, che ricomprendono il terrorismo, la tratta degli esseri umani e lo sfruttamento sessuale delle donne e dei minori, il traffico illecito di stupefacenti, il traffico illecito di armi, il riciclaggio di denaro, la corruzione, la contraffazione di mezzi

di pagamento, la criminalità informativa e la criminalità organizzata. Rispetto alle altre fattispecie criminali è destinata quindi a mantenere la sua sfera di applicazione la decisione quadro.

Parallelamente agli avanzamenti normativi in termini di ravvicinamento delle normative sostanziali in tema di confisca (e congelamento) dei proventi illeciti, l'Unione ha adottato specifiche **regole procedurali per la cooperazione**, facendo ricorso anche per le decisioni di confisca all'applicazione del principio del mutuo riconoscimento.

In questo contesto si inseriscono:

- ✓ la [decisione quadro 2003/577/GAI](#) sul reciproco riconoscimento dei provvedimenti giudiziari di sequestro o "blocco" avente qualsiasi finalità probatoria o preventiva e
- ✓ la [decisione quadro 2006/783/GAI](#) relativa al reciproco riconoscimento delle decisioni di confisca.

Nonostante gli indubbi progressi sia in termini di armonizzazione che di cooperazione giudiziaria, evidenti **lacune permangono, soprattutto per quanto riguarda l'effettivo rispetto del principio del mutuo riconoscimento, spesso ostacolato da più o meno pretestuosi richiami a garanzie previste da discipline nazionali, di rango costituzionale quando non di rango legislativo ordinario.**

L'esigenza di migliorare il mutuo riconoscimento degli ordini di congelamento e di confisca anche nel quadro della politica di contrasto al terrorismo è stata, come ricordato (*vedi supra*), evidenziata anche nell'Agenda europea sulla sicurezza dell'aprile 2015 e nel Piano d'azione per il rafforzamento delle politiche di contrasto contro il finanziamento del terrorismo della Commissione.

La proposta di **regolamento sul riconoscimento reciproco degli ordini di congelamento e confisca dei proventi di reato** costituisce pertanto la risposta alle carenze ancora presenti nel sistema, permettendo di:

- **disporre di uno strumento giuridico unico** – direttamente applicabile - per il riconoscimento degli ordini di congelamento e confisca in altri paesi dell'UE, semplificando l'attuale quadro giuridico. Il regolamento si applicherebbe immediatamente in tutti gli Stati membri;
- **ampliare l'ambito di applicazione delle attuali norme sul riconoscimento transfrontaliero**, al fine di includere la confisca nei confronti di terze persone collegate ai criminali. Rientra in tale ambito la confisca nei casi in cui gli autori dei reati non sono condannati, ad esempio perché fuggiti o deceduti;
- **migliorare la rapidità e l'efficienza degli ordini di congelamento o di confisca** grazie a un documento standard e all'obbligo per le autorità competenti di comunicare tra loro. Le norme fissano termini chiari che prevedono scadenze più ravvicinate per gli ordini di congelamento;
- **garantire che il diritto delle vittime all'indennizzo e alla restituzione sia rispettato**. Nel caso di esecuzioni transfrontaliere di ordini di confisca, il diritto della vittima è prioritario rispetto all'interesse dello Stato di esecuzione e di emissione.

Base giuridica della proposta è:

- l'articolo 82 del TFUE il quale precisa che la cooperazione giudiziaria in materia penale deve basarsi sul mutuo riconoscimento dei processi e delle decisioni giudiziali. Per quanto concerne la scelta dello strumento, la disposizione del Trattato riconosce al legislatore europeo la possibilità di adottare direttive o regolamenti. Nel caso in esame proprio al fine di assicurare la massima omogeneità fra Stati membri la Commissione ha deciso di optare per lo strumento regolamentare.

La Commissione ritiene la proposta conforme al **principio di sussidiarietà** e al **principio di proporzionalità** in quanto la dimensione del fenomeno richiede un intervento a livello sovra-statale.

La Commissione ritiene inoltre adeguate e necessarie le opzioni strategiche scelte per affrontare tali questioni e conseguire gli obiettivi stabiliti, in ottemperanza.

Sono state effettuate **valutazioni ex-post** degli strumenti normativi, i quali hanno evidenziato l'inadeguatezza delle trasposizioni a livello nazionale delle decisioni quadro e l'esigenza di migliorare in tale ambito il mutuo riconoscimento.

E' stata inoltre effettuata una **consultazione delle parti interessate**, sulle varie opzioni strategiche.

Per quanto concerne l'onere amministrativo e i costi, la Proposta non ha un impatto diretto sul bilancio dell'Unione. Il Regolamento è destinato a colpire gli approvvigionamenti finanziari della criminalità, assicurando un'adeguata compensazione alle vittime e incrementando le entrate nazionali.

Sintesi delle misure proposte

Nel merito la proposta si compone di 40 articoli, suddivisi in 5 Capi.

Il Capo I (artt. 1-3) disciplina l'oggetto, le definizioni e le finalità della proposta.

In particolare l'articolo 1 delinea l'ambito di applicazione del Regolamento: la disciplina delle procedure di riconoscimento ed esecuzione di provvedimenti di confisca e congelamento dei beni emessi nell'ambito di procedimenti penale. **L'ambito applicativo è esteso a tutte le forme di confisca: oltre alle tipologie già contemplate dalla direttiva 2014/42/UE anche alla cd confisca di prevenzione**, ovvero al provvedimento emesso a **prescindere dall'accertamento di uno specifico fatto di reato**.

Per quanto concerne le **definizioni**, di cui all'articolo 2, le nozioni di confisca, come quella dei più significativi termini rilevanti in materia (provento, bene e strumento) sono frutto di una consolidata opera di armonizzazione:

- ✓ . per quanto riguarda la definizione di “**confisca**” la proposta ribadisce i tratti significativi, costituiti dal caratteristico effetto ablatorio (“*the final deprivation of property*”), dalla sua connotazione giudiziaria e dalla sua connessione con l'accertamento di un reato (“*within the framework of criminal proceedings*”);
- ✓ per “**bene strumentale**” deve intendersi qualsiasi bene utilizzato o destinato a essere usato, in qualsiasi modo, in tutto o in parte, per commettere uno o più reati;
- ✓ il “**provento**” comprende invece “ogni vantaggio economico derivato da reati”, consistente in un bene di qualsiasi natura, materiale o immateriale, mobile o

immobile, nonché di documenti legali o in strumenti comprovanti il diritto di proprietà o altri diritti sui predetti beni.

Di indubbio rilievo è **la nozione di “congelamento”**, in quanto nella elaborazione di tale definizione la Commissione ha tenuto conto delle diverse tradizioni giuridiche europee: in alcuni sistemi infatti misure provvisorie volte ad evitare la dispersione dei beni in attesa del provvedimento di confisca possono essere adottati anche da autorità non strettamente giudiziarie. In tali casi la proposta richiede quantomeno che tali misure- prima della loro trasmissione- siano validate da un organo giudiziario (giudice o PM).

L’articolo 3 al fine di facilitare il mutuo riconoscimento **prevede una lista di fattispecie criminosi per le quali eliminare il controllo sulla presenza della doppia incriminabilità**. In tali casi sarà sufficiente che lo Stato di emissione attesti che l’ordine di confisca o di congelamento da eseguire riguarda un procedimento per uno dei reati indicati nella lista. Nei casi di reati non compresi nell’elencazione, il riconoscimento invece può essere negato se la condotta criminosa in relazione alla quale è stato emesso il provvedimento di confisca o congelamento non è penalmente rilevante secondo la legislazione dello Stato di esecuzione.

Con preciso riferimento alle procedure di riconoscimento relative all’ordine di confisca (Capo II) o di congelamento (Capo III) trovano applicazione, in ragione del rinvio operato dal *considerando n. 18*, le **garanzie processuali dell’indagato e dell’imputato** di cui alle seguenti direttive:

- ✓ [Direttiva 2010/64/UE](#) del 20 ottobre 2010 sul diritto all’interpretazione e alla traduzione nei procedimenti penali;
- ✓ [Direttiva 2012/13/UE](#) del 22 maggio 2012 sul diritto all’informazione nei procedimenti penali;
- ✓ [Direttiva 2013/48/UE](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 ottobre 2013, relativa al diritto di avvalersi di un difensore;
- ✓ [Direttiva 2016/1919/UE](#) sull’ammissione al patrocinio a spese dello Stato.

Il Capo II (artt. 4-12) disciplina la trasmissione, il riconoscimento e l’esecuzione degli ordini di confisca.

Per quanto concerne la **procedura di trasmissione** la proposta delinea un **sistema di trasmissione diretta degli ordini di confisca fra le autorità nazionali competenti**, prevedendo comunque la possibilità di un intervento di supporto delle autorità centrali. In linea di principio l’ordine di confisca può essere trasmesso ad un solo Stato di esecuzione. L’articolo 5 prevede tuttavia che in alcuni casi (quali ad esempio il fondato sospetto che parti dei beni oggetto di confisca siano situati in differenti Stati di esecuzione) l’ordine di confisca può essere trasmesso a più di uno Stato di esecuzione. **L’ordine di confisca deve essere accompagnato da un certificato “standard”** (ovvero un formulario contenente le informazioni standard essenziali per il mutuo riconoscimento)– che deve essere tradotto nella lingua ufficiale dello Stato di esecuzione- annesso alla proposta di regolamento (articolo 7).

Presupposto perché si attivi la procedura è che il bene da confiscare si trovi sul territorio dello Stato di esecuzione. Nel caso in cui la confisca riguardi somme di denaro, la richiesta deve essere trasmessa allo Stato membro nel quale la persona condannata dispone di un reddito, mentre nei restanti casi allo Stato membro nel quale la persona dispone di tali beni ovvero nel quale gli stessi beni sono ubicati. Se non è possibile

applicare tali criteri, è competente lo Stato nel quale risiede abitualmente la persona contro la quale è stata ordinata la confisca.

Mancando la possibilità di invocare motivi di rifiuto, l'ordine di confisca deve essere eseguito senza ulteriori formalità, come se si trattasse di un provvedimento di confisca nazionale. Ai sensi dell'articolo 10 **l'esecuzione deve avvenire con la stessa celerità che verrebbe adottata in un caso interno analogo e comunque entro trenta giorni dalla ricezione dell'ordine.**

In funzione dell'esigenza di speditezza, la procedura di riconoscimento è stata semplificata con la **previsione di ridotte ipotesi di rifiuto dell'esecuzione** (articolo 9): oltre ad incompletezze e carenze del certificato, sono previsti i seguenti motivi sostanziali di rifiuto: immunità, *ne bis in idem*, mancanza di doppia incriminabilità, il principio di territorialità, tutela dei terzi di buona fede.

Il Capo III (artt. 13- 25) disciplina invece la trasmissione, il riconoscimento e l'esecuzione degli ordini di congelamento.

E' opportuno ricordare che l'ordine di congelamento deve essere emesso da **un organo giurisdizionale o da un magistrato inquirente**, oppure deve essere convalidato da questi ultimi, prima della trasmissione all'autorità di esecuzione, qualora sia stato disposto da un'altra autorità. L'autorità di emissione può emettere un ordine di congelamento solamente quando ritiene soddisfatte le **seguenti condizioni**(articolo 13):

- ✓ l'emissione dell'ordine è necessaria e proporzionata al fine di prevenire la demolizione, la trasformazione, il trasferimento del bene in vista della sua possibile confisca tenendo conto dei diritti della persona;
- ✓ l'ordine avrebbe potuto essere emesso alle stesse condizioni in un caso interno analogo;
- ✓ le motivazioni dell'ordine sono puntualmente indicate anche in forma sintetica.

L'ordine di congelamento è **trasmesso** dall'autorità di emissione all'autorità di esecuzione secondo il modello *standard* di cui all'articolo 26 oppure all'autorità centrale **con ogni mezzo** che consenta di conservare una traccia scritta e che permetta allo Stato di esecuzione di stabilirne l'autenticità (articolo 14).

Il riconoscimento e l'esecuzione dell'ordine di congelamento avvengono **senza alcuna ulteriore formalità**, adottando immediatamente tutte le misure necessarie, secondo le stesse modalità che sarebbero osservate qualora l'ordine di congelamento fosse stato disposto da un'autorità dello Stato di esecuzione, salvo che quest'ultima adduca uno dei **motivi di non riconoscimento o di non esecuzione**, tassativamente indicati dall'articolo 18 della proposta di Regolamento (*tali motivi ricalcano quelli già illustrati con riguardo alla confisca*).

La **tempistica** deve essere caratterizzata dalla "stessa celerità e priorità usate in un caso interno analogo". In particolare, la decisione sul riconoscimento o sull'esecuzione deve essere adottata "**il più rapidamente possibile**" e comunque **entro 24 ore**, da quando l'autorità di esecuzione ha ricevuto l'ordine di congelamento (articolo 19). Il bene resta "congelato" nello Stato di esecuzione fino alla definitiva decisione da parte dell'autorità di emissione in ordine alla confisca (articolo 23).

Nell'esecuzione dell'ordine di congelamento deve essere, in ogni caso, assicurata la riservatezza dell'indagine (articolo 22) e **l'obbligatoria informazione delle parti interessate** (articolo 21).

Il Capo IV (artt. 26-40) detta disposizioni generali, comuni alla procedura di mutuo riconoscimento sia degli ordini di confisca che di congelamento.

In particolare l'articolo 31 disciplina il **trattamento dei beni congelati o confiscati**. Lo Stato di esecuzione deve amministrare tali beni impedendone la perdita di valore. Nel caso di somme di denaro, il confiscato è devoluto allo Stato di esecuzione solo se l'importo è inferiore o pari a 10 mila euro, nei restanti casi è prevista la ripartizione tra gli Stati in parti uguali. Per beni diversi lo Stato di esecuzione può decidere se procedere alla vendita ovvero se trasferire il confiscato allo Stato di emissione. **Avverso il riconoscimento e l'esecuzione di un ordine di confisca la proposta prevede che ogni interessato, compresi i terzi di buona fede, debba disporre di specifici mezzi di impugnazione da esperire davanti allo Stato di esecuzione.** I rimedi devono essere giudiziari e possono avere un effetto sospensivo. In ogni caso non possono riguardare le ragioni di merito su cui si basa la decisione di confisca (articolo 33)

Da ultimo, si precisa che lo Stato di esecuzione deve sopportare **tutti i costi** sostenuti nel proprio territorio connessi all'esecuzione dell'ordine di congelamento o di confisca. Soltanto qualora ritenga che tali costi siano eccezionalmente elevati, l'autorità di esecuzione può consultare l'autorità di emissione sulla possibilità e le modalità di condivisione delle spese (articolo 32).

Il Capo V (artt. 36-40) **reca disposizioni finali**. Più nel dettaglio si prevede la possibilità per la Commissione- attraverso l'adozione di provvedimenti delegati- di apportare modifiche al certificato standard e al modulo relativo agli ordini di confisca e congelamento al fine di semplificare e assicurare maggiore rapidità alle procedure di mutuo riconoscimento (artt. 36 e 37).

La Commissione è tenuta a riferire al Parlamento europeo e al Consiglio sull'applicazione del Regolamento cinque anni dopo la sua entrata in vigore (articolo 38).

L'articolo 39 precisa che il Regolamento è destinato a sostituire solo con riguardo agli Stati membri vincolati, le Decisioni quadro 2003/577 e 2006/783.

L'articolo 40 disciplina l'entrata in vigore del Regolamento.

4. PROPOSTA DI DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO PER COMBATTERE IL RICICLAGGIO MEDIANTE IL DIRITTO PENALE ([COM\(2016\)826](#))

La proposta di direttiva si propone di fornire alle autorità competenti disposizioni di diritto penale adeguate per perseguire il riciclaggio dei proventi di reati.

Le misure proposte:

- ✓ stabiliscono norme minime per la definizione dei reati penali e delle sanzioni connesse al riciclaggio di denaro, colmando le lacune esistenti al fine di impedire ai criminali di sfruttare le differenze esistenti tra le diverse legislazioni nazionali;
- ✓ rimuovono gli ostacoli alla cooperazione giudiziaria e di polizia transfrontaliera istituendo disposizioni comuni per migliorare le indagini sui reati connessi al riciclaggio di denaro;
- ✓ allineano le norme dell'UE agli obblighi internazionali in materia, quali quelli stabiliti dalla convenzione del Consiglio d'Europa di Varsavia e dalle raccomandazioni del GAFI.

Contesto normativo della proposta

L'attuale assetto giuridico-normativo europeo in materia di contrasto al riciclaggio è caratterizzato dalla [Decisione quadro 2001/500/GAI](#) del Consiglio, del 26 giugno 2001, concernente il riciclaggio di denaro, l'individuazione, il rintracciamento, il congelamento o sequestro e la confisca degli strumenti e dei proventi di reato. Si tratta di uno strumento che si è dimostrato non in grado di assicurare una completa perseguibilità di tutte le condotte di riciclaggio. Tutti gli ordinamenti penali degli Stati membri infatti contemplano fattispecie penali di riciclaggio, anche se sussistono consistenti differenze sia in termini di configurazione di tali reati e quindi di individuazione delle condotte sia sul piano sanzionatorio.

Tali differenze finiscono per favorire le organizzazioni criminali e i terroristi, i quali scelgono per le loro transazioni finanziarie i Paesi membri nei quali la normativa antiriciclaggio appare più debole.

Le attività criminali mirano a generare profitto, in questo contesto il riciclaggio utilizza proventi generati attraverso una moltitudine di attività illegali di carattere transnazionale (come il traffico di droga, la tratta di esseri umani, il traffico illecito di armi, la corruzione).

Nella lotta al riciclaggio transnazionale - come ricordato- riveste un ruolo di speciale importanza il *G.A.F.I.* Quale organismo intergovernativo, esso è stato reso affidatario dell'arduo compito di favorire l'armonizzazione dei diversi ordinamenti, ai fini di una più efficace azione di contrasto contro il crimine organizzato. Particolarmente significative in tal senso sono le cd. "*Forty recommendations*". Con esse, adottate nel 1990 e successivamente aggiornate (www.fatf-gafi.org), in ossequio anche a quanto stabilito dalla [Convenzione di Vienna contro il traffico illecito di stupefacenti e di sostanze psicotrope](#) del 1988 e dalla [Convenzione di Palermo del 2001 contro il crimine organizzato transnazionale](#) (ratificata dall'Italia con la L. 146/2006), il G.A.F.I. ha da subito sottolineato la necessità che tutti i Paesi maggiormente colpiti dal fenomeno

provvedessero a criminalizzare i fatti di riciclaggio.

A livello di Grande Europa, lo strumento più avanzato in materia di riciclaggio è rappresentato dalla [Convenzione di Varsavia sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato e sul finanziamento del terrorismo](#). Tale Trattato firmato da 28 Paesi membri del Consiglio d'Europa è stata ratificato solo da 14 di essi (L'Italia ne ha proceduto alla ratifica con [la legge 153/2016](#)).

Base giuridica della proposta è:

- l'**articolo 83 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE)**, in base al quale 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. Tra tali sfere di criminalità è ricompreso il riciclaggio di denaro.

La Commissione ritiene la proposta conforme al **principio di sussidiarietà** e a quello di **proporzionalità**. Nessuna **valutazione ex-post** è stata effettuata della Decisione quadro 2001/500/GAI. E' stata invece effettuata una **consultazione delle parti interessate**, sulle varie opzioni strategiche.

Per quanto concerne l'**onere amministrativo e i costi**, le misure proposte non hanno immediato impatto sul bilancio dell'Unione.

Sintesi delle misure proposte.

La proposta si compone di 15 articoli.

In particolare l'articolo 1 individua l'**oggetto della proposta**: la previsione di norme comuni minime relative alla definizione delle condotte e delle sanzioni con riguardo ai reati di riciclaggio. L'articolo 2 reca le **definizioni** rilevanti ai fini della direttiva. Con "**beni**" si intendono i beni di qualsiasi tipo, materiali o immateriali, mobili o immobili, tangibili o intangibili e i documenti o gli strumenti legali, anche informatici, che attestano il diritto di proprietà o altri diritti sui beni medesimi. Con "**persona legale**" si intende ogni soggetto avente personalità giuridica, ad eccezione degli Stati e degli organi pubblici dello Stato o di altre organizzazioni internazionali. Infine la proposta definisce "**attività criminosa**" qualsiasi tipo di coinvolgimento criminale nella perpetrazione di gravi reati. Tali reati sono puntualmente elencati dalla proposta di direttiva e ricomprendono, fra gli altri, i delitti di tratta degli esseri umani, di terrorismo e di corruzione e i reati fiscali.

L'articolo 3 prevede l'obbligo per gli Stati membri di **criminalizzare le condotte di riciclaggio**, costituite da:

- la sostituzione o il trasferimento dei beni, con la consapevolezza che tali beni sono derivati da uno o più delitti specificamente individuati dalla Direttiva (vedi articolo 2) con il fine di nascondere, falsificare o confondere la provenienza illecita dei beni o di fornire assistenza ad una persona che è coinvolta nella

commissione di tale reato affinché possa sfuggire alle conseguenze delle sue azioni;

- il nascondere o il falsificare la vera natura, fonte, collocazione, disposizioni e movimenti di beni, ovvero diritti relativi alla titolarità dei beni, sapendo che tali beni sono derivati da uno o più reati;
- l'acquisto, la detenzione o l'utilizzo di beni, essendo a conoscenza, al momento della loro ricezione, che tali beni provengono da un'attività criminosa o da una partecipazione a tale attività.

Tale nozione di riciclaggio, pur ponendosi nel solco della Convenzione di Varsavia (articolo 9), **ricalca di fatto una definizione già consolidata a livello europeo** e che trova riscontro a partire dalla [Direttiva 91/308/CEE](#) relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività illecite, anche nelle successive direttive [2001/97/CE](#), recante modifica della direttiva 91/308/CEE del Consiglio relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività illecite; [2005/60/CE](#), relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminali e di finanziamento del terrorismo e [2015/849/UE](#), relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo, che modifica il regolamento (UE) n. 648/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga la direttiva 2005/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e la direttiva 2006/70/CE della Commissione.

A ben vedere tale definizione di riciclaggio ricomprende, con riguardo all'ordinamento italiano non solo i reati di riciclaggio, ma anche di ricettazione e favoreggiamento reale.

Per quanto concerne **l'elemento soggettivo gli Stati membri devono adottare tutte le misure necessarie affinché le condotte di riciclaggio siano sanzionate penalmente quando commesse con dolo**. Resta rimessa agli Stati membri la possibilità di sanzionare tali condotte anche a titolo di colpa.

La proposta prevede infine l'obbligo per gli Stati membri di punire il c.d. **autoriciclaggio** ovvero il riciclaggio di denaro di provenienza illecita, compiuto dalla stessa persona che ha ottenuto tale denaro in maniera illecita. **Tale obbligo è circoscritto alle sole ipotesi di sostituzione o trasferimento dei beni, ovvero di occultamento e falsificazione della provenienza illecita dei beni.**

I reati di riciclaggio nell'ordinamento italiano

L'incriminazione del riciclaggio, che il linguaggio comune identifica nelle operazioni di ripulitura del denaro "sporco", è, affidata agli artt. 648 *bis* e 648 *ter* c.p. L'articolo 648 *bis* (Riciclaggio) punisce chiunque, «fuori dei casi di concorso nel reato», sostituisce o trasferisce denaro, beni o altre utilità provenienti da delitto non colposo, ovvero compie in relazione ad essi altre operazioni, in modo da ostacolare l'identificazione della loro provenienza delittuosa. L'articolo 648 *ter* (Impiego di denaro, beni o utilità di provenienza illecita) punisce chiunque, fuori dei casi di concorso nel reato e dei casi previsti dagli artt. 648 (Ricettazione) e 648 *bis* (Riciclaggio), impiega in attività economiche o finanziarie denaro, beni o altre utilità provenienti da delitto. **Il reato di**

autoriciclaggio è stato introdotto nel codice penale italiano, all'articolo 648-ter.1, dal comma 3 dell'articolo 3 della legge sul c.d. rientro dei capitali dall'estero (legge n. 186 del 2014). Il nuovo articolo 648-ter.1 c.p. distingue due ipotesi: la **prima**, più grave, punisce con la reclusione da due a otto anni e con la multa da 5.000,00 a 25.000,00 euro chiunque, avendo commesso o concorso a commettere un delitto non colposo punito con la reclusione pari o superiore nel massimo a cinque anni, impiega, sostituisce, trasferisce, in attività economiche, finanziarie, imprenditoriali o speculative, il denaro, i beni o le altre utilità provenienti dalla commissione di tale delitto, in modo da ostacolare **“concretamente”** l'identificazione della loro provenienza delittuosa (articolo 648-ter.1 co. 1 c.p.); la **seconda**, attenuata, punisce con la reclusione da uno a quattro anni e con la multa da 2.500,00 a 12.500,00 euro, le medesime attività ove poste in essere in relazione ad utilità provenienti da delitti non colposi puniti con la reclusione inferiore nel massimo a cinque anni (articolo 648-ter.1 co. 2 c.p.). Trovano comunque applicazione le pene previste dal primo comma (reclusione da due a otto anni e multa da 5.000,00 a 25.000,00 euro) se il denaro, i beni o le altre utilità provengono da un delitto commesso avvalendosi delle condizioni previste dall'articolo 416-bis c.p. (associazioni di tipo mafioso anche straniere) ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni previste dallo stesso articolo (articolo 648-ter.1 co. 3 c.p.).

Ai sensi dell'articolo 4 gli Stati membri devono adottare le misure necessarie affinché siano **punibili l'istigazione, il favoreggiamento e il concorso o il tentativo** nella commissione dei reati di cui all'articolo 3²⁰.

Ai sensi dell'articolo 5 gli Stati membri devono assicurare che i reati di riciclaggio siano puniti con pene effettive, proporzionate e dissuasive. La disposizione precisa inoltre che tali reati devono essere puniti con la reclusione della durata massima di almeno 4 anni.

L'articolo 6 impone agli Stati membri di adottare le misure necessarie affinché siano considerate **circostanze aggravanti** il fatto che il reato:

- ✓ è stato commesso nel contesto di un'organizzazione criminale ai sensi della decisione quadro 2008/841/GAI del Consiglio, del 24 ottobre 2008, relativa alla lotta contro la criminalità organizzata;
- ✓ è stato commesso, nell'esercizio delle proprie funzioni da uno dei soggetti obbligati ai sensi dell'articolo 2 della Direttiva 2015/849/UE²¹

²⁰ E' opportuno rilevare in proposito come la possibilità di configurare la fattispecie di riciclaggio nella forma tentata, nell'ordinamento italiano, sia il frutto di una recente evoluzione giurisprudenziale (inizialmente tutt'altro che pacifica).

²¹ Sono considerati soggetti obbligati ai sensi dell'articolo 2 della direttiva 2015(849/UE:

- ✓ gli enti creditizi;
- ✓ gli istituti finanziari; prestatori di servizi relativi a trust o società;
- ✓ agenti immobiliari;
- ✓ altri soggetti che negoziano beni, quando il pagamento è effettuato o ricevuto in contanti per un importo pari o superiore a 10 000 EUR, indipendentemente dal fatto che la transazione si effettuata con un'operazione unica con diverse operazioni che appaiono collegate;
- ✓ le seguenti persone fisiche o giuridiche quando agiscono nell'esercizio della loro attività professionale:
 - revisori dei conti, contabili esterni e consulenti tributari;
 - notai e altri liberi professionisti legali, quando partecipano, in nome e per conto del loro cliente, ad una qualsiasi operazione finanziaria o transazione immobiliare o

Gli Stati membri devono prevedere inoltre sanzioni anche per le condotte poste in essere da **persone giuridiche**. (artt. 7 e 8). In particolare gli Stati membri devono adottare le misure necessarie affinché le persone giuridiche possano essere ritenute responsabili dei reati di cui agli articoli 3 e 4 commessi a loro vantaggio da qualsiasi soggetto, che agisca a titolo individuale o in quanto membro di un organismo della persona giuridica, che detenga una posizione dominante in seno alla persona giuridica, basata:

- ✓ sul potere di rappresentanza di detta persona giuridica;
- ✓ sul potere di prendere decisioni per conto della persona giuridica o
- ✓ sull'esercizio del controllo in seno a tale persona giuridica.

Gli Stati membri devono inoltre adottare le misure necessarie affinché le persone giuridiche possano essere ritenute responsabili qualora la mancata sorveglianza o il mancato controllo da parte di un soggetto tra quelli prima descritti abbia reso possibile la commissione, a vantaggio della persona giuridica, di uno dei reati di cui agli articoli 3 e 4 da parte di una persona sottoposta all'autorità di tale soggetto.

La responsabilità delle persone giuridiche non esclude comunque l'avvio di procedimenti penali contro le persone fisiche che abbiano commesso uno dei reati di riciclaggio, abbiano istigato qualcuno a commetterli o vi abbiano concorso. L'articolo 8 reca norme in materia di **sanzioni applicabili alle persone giuridiche**, prevedendo che gli Stati membri adottino le misure necessarie affinché alla persona giuridica ritenuta responsabile, siano applicate sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive, che comprendano sanzioni pecuniarie penali o non penali e che **possano comprendere anche altre sanzioni quali**:

- ✓ l'esclusione dal godimento di benefici o aiuti pubblici;
- ✓ l'interdizione temporanea o permanente dall'esercizio di un'attività commerciali;
- ✓ l'assoggettamento a sorveglianza giudiziaria;
- ✓ provvedimenti giudiziari di scioglimento;
- ✓ la chiusura temporanea o permanente degli stabilimenti che sono stati usati per commettere il reato.

L'articolo 9 detta disposizioni sulla **giurisdizione** imponendo agli Stati membri l'obbligo di adottare le misure necessarie a stabilire la propria giurisdizione per i reati di riciclaggio nei seguenti casi:

- ✓ il reato è stato commesso interamente o parzialmente sul suo territorio;
- ✓ oppure l'autore del reato è un suo cittadino

Gli Stati possono decidere - informandone la Commissione- **di ampliare la loro giurisdizione** anche ai casi in cui:

- ✓ l'autore del reato risiede abitualmente nel proprio territorio ovvero
- ✓ il reato è stato commesso a vantaggio di una persona giuridica che ha sede nel territorio.

In base all'articolo 10 **gli Stati membri devono adottare le misure necessarie affinché le persone, le unità o i servizi incaricati delle indagini o dell'azione penale** per i reati

assistendo il loro cliente nella predisposizione o nella realizzazione di determinate operazioni finanziarie.

di cui agli articoli 3 e 4 **dispongano di strumenti investigativi efficaci**, quali quelli utilizzati contro la criminalità organizzata o altri reati gravi.

La direttiva, ai sensi dell'articolo 11, è destinata a sostituire alcune disposizioni della Decisione quadro 2001/500/GAI.

Gli Stati membri sono tenuti al recepimento degli obblighi imposti dalla direttiva entro 24 mesi dalla sua definitiva adozione (articolo 12). Due anni dopo lo spirare del termine ultimo di recepimento la Commissione è tenuta a presentare al Parlamento europeo ed al Consiglio una relazione in cui valuta in che misura gli Stati membri abbiano adottato le misure necessarie per conformarsi alla direttiva (articolo 13).

Gli articoli 14 e 15 disciplinano infine rispettivamente l'entrata in vigore e i destinatari.