



PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI  
DIPARTIMENTO POLITICHE EUROPEE  
*Servizio Informative parlamentari e Corte di Giustizia UE*

Presidenza del Consiglio dei Ministri

DPE 0002632 P-4.22.1

del 07/03/2017



16167267

Camera dei Deputati  
Ufficio Rapporti con l'Unione Europea

Senato della Repubblica  
Ufficio dei rapporti con le istituzioni  
dell'Unione Europea

e p.c.

Ministero della Giustizia  
Nucleo di valutazione degli atti UE

Ministero dell'Interno  
Nucleo di valutazione degli atti UE

Ministero dell'Economia e delle Finanze  
Nucleo di valutazione degli atti UE

Ministero degli Affari Esteri e della  
Cooperazione internazionale  
Nucleo di valutazione degli atti UE

**OGGETTO: Trasmissione, ai sensi dell'art. 6, comma 4, della legge 24 dicembre 2012 n. 234, della relazione concernente la *Proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla lotta al riciclaggio di denaro mediante il diritto penale* - COM(2016) 826.**

Si trasmette, ai sensi dell'art. 6, comma 4, della legge 24 dicembre 2012 n. 234, la relazione elaborata dal Ministero della Giustizia, in merito al progetto di atto legislativo dell'Unione Europea di cui all'oggetto.

p.   
Il Coordinatore del Servizio  
dott. Gaetano De Salvo



# Ministero della Giustizia

UFFICIO LEGISLATIVO

Prot.: 7.02.2017 1359 E 6/1/3-3 UL (2017)

Alla Presidenza del Consiglio dei Ministri  
Dipartimento Politiche Europee  
Ufficio Coordinamento Politiche UE

Servizio II – Segreteria CIAE  
infociaceattive@governo.it

e, p.c.

Al Capo di Gabinetto  
sede

all'Ufficio per il coordinamento della attività internazionale  
(U.C.A.I.)  
sede

**Oggetto:** Proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla lotta al riciclaggio di denaro mediante il diritto penale.

**Relazione ai sensi dell'art. 6, comma 4, della legge 24 dicembre 2012 n. 234.**

**Codice del Consiglio: 15782/16**

**Codice della proposta: COM (2016) 826**

**Codice interistituzionale: 2016/0414(COD)**

**Riferimento DPE: 1319 P- 4.22.25 del 7.02.2017**

Si trasmette la relazione di cui all'oggetto.

Il Capo dell'Ufficio

**Relazione**  
**ai sensi dell'art. 6, comma 4, della legge 24 dicembre 2012, n. 234**

**Oggetto:** Proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla lotta al riciclaggio di denaro mediante il diritto penale

- **Codice della proposta:** COM(2016) 826
- **Codice interistituzionale:** 2016/0414 (COD)
- **Amministrazione con competenza prevalente:** Ministero della giustizia

\*\*\*

**Premessa: finalità e contesto**

---

**Premessa:** La presente proposta di direttiva rientra nel "*Piano d'azione per il rafforzamento della lotta al finanziamento del terrorismo*" che la Commissione europea ha presentato al Parlamento europeo e al Consiglio in data 2 febbraio 2016. Come è noto, le organizzazioni terroristiche e la criminalità organizzata hanno bisogno di finanziamenti per mantenere le proprie reti, per reclutare nuovi membri e per commettere atti terroristici. Ne è conseguita la necessità di introdurre, a livello europeo, norme minime concernenti la definizione del reato di riciclaggio, comprensiva delle condotte di auto-riciclaggio e di ridurre significativamente le differenze tra i tipi e i livelli delle sanzioni previste dai vari stati membri dell'UE, al fine di rafforzare il vigente quadro penale dell'UE sul contrasto al terrorismo e alla criminalità organizzata attraverso la lotta al riciclaggio di danaro mediante il diritto penale.

quadro normativo:

- La presente proposta di direttiva dà attuazione agli obblighi internazionali derivanti: dalla Raccomandazione n. 3 del Financial Action Task Force la quale vincola gli Stati parte alla criminalizzazione del riciclaggio di capitali sulla base della Convenzione delle Nazioni Unite contro il traffico illecito di stupefacenti e sostanze psicotrope del 1988 (convenzione di Vienna) e della Convenzione delle Nazioni Unite contro il Crimine transnazionale organizzato del 2001 (Convenzione di Palermo); dalla Convenzione del Consiglio d'Europa del 2005 sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato e sul finanziamento del terrorismo (Convenzione di Varsavia), ratificata dal nostro Paese con legge 153 del 28 luglio 2016; dalle raccomandazioni del Gruppo di azione finanziaria internazionale (GAFI) con cui viene chiesto ai Paesi membri di perseguire penalmente il riciclaggio dei proventi di tutti i reati gravi, nell'ottica di includere la più ampia gamma possibile di reati-presupposto (tra cui il terrorismo, la tratta di esseri umani, il traffico di migranti, il traffico illecito di armi, i reati ambientali, la frode, la corruzione o i reati tributari).
  - integra la proposta di direttiva sulla lotta contro il terrorismo, così rafforzando e completando il quadro normativo penale per quanto riguarda i reati connessi ai gruppi terroristici;
  - rafforza anche la lotta contro la criminalità organizzata, da un lato,
-

---

integrando la direttiva 2014/42/UE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al congelamento e alla confisca dei beni strumentali e dei proventi di reato nell'Unione europea e, dall'altro, completando la decisione quadro 2008/841/GAI del consiglio del 24 ottobre 2008, relativa alla lotta contro la criminalità organizzata;

- integra e completa altresì i vari atti legislativi dell'Unione che stabiliscono che gli Stati membri debbano qualificare come reato talune forme di riciclaggio di danaro;
- sostituisce, in parte, la 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 dei proventi di reato.
- si fonda sull'articolo 83, paragrafo 1 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) ;

*finalità generali:* l'obiettivo generale della proposta è di contrastare il riciclaggio di danaro mediante il diritto penale e a rafforzare la lotta contro il finanziamento del terrorismo. L'introduzione di norme minime per definire il reato di riciclaggio, l'applicazione di tale definizione ai reati terroristici e ad altre attività criminali gravi, con il ravvicinamento delle pertinenti sanzioni, sono volte a fornire un quadro giuridico rafforzato per la lotta contro il riciclaggio di danaro nell'UE, costituendo un maggiore deterrente per le attività terroristiche e criminali. La direttiva proposta ha anche l'effetto di migliorare la cooperazione transfrontaliera esistente e lo scambio di informazioni fra le autorità competenti, permettendo di affrontare la criminalità organizzata e il finanziamento del terrorismo in modo più efficace, rafforzando così la sicurezza interna dell'UE e la difesa dei suoi cittadini;

*elementi qualificanti ed innovativi:* la proposta di Direttiva, oltre ad introdurre previsioni necessarie per il rispetto degli obblighi e delle norme internazionali di cui alla Convenzione di Varsavia e alla Raccomandazione FATF, introduce elementi di novità rispetto ai citati strumenti internazionali. In particolare, sono elementi di novità: la previsione di un regime sanzionatorio comune, con l'indicazione di sanzioni penali il cui massimo edittale non sia inferiore ad una determinata soglia, almeno per i reati più gravi; l'obbligo di incriminazione dell'auto-riciclaggio, sebbene limitato solo ad alcune delle condotte ricomprese nella definizione del reato di riciclaggio (sostituzione o trasferimento, occultamento o dissimulazione della provenienza dei capitali); l'adozione di una definizione generale dei reati-presupposto, con la previsione di una lista, che - oltre a richiamare tutte le categorie di reato già indicate nei citati strumenti internazionali - menziona espressamente la criminalità informatica ed identifica altresì alcuni reati attraverso il riferimento normativo al pertinente strumento UE che li prevede e definisce

---

## **A. Rispetto dei principi dell'ordinamento europeo**

### **1. Rispetto del principio di attribuzione, con particolare riguardo alla correttezza della base giuridica**



In virtù del principio di attribuzione, l'Unione Europea può agire "esclusivamente nei limiti delle competenze che le sono attribuite dagli Stati membri nei Trattati per realizzare gli obiettivi da questi determinati (art. 5, par. 1 e 2 TUE). L'Unione Europea, pertanto, dispone delle competenze normative che le sono conferite dal TUE e dal TFUE, mentre qualsiasi competenza non attribuita all'Unione nei Trattati appartiene agli Stati membri" (art. 4, par. 1, 5 par. 2 TUE).

La proposta si basa sull'articolo 83 paragrafo 1 del TFUE che identifica il riciclaggio di denaro come uno dei reati con dimensione transnazionale. Tale norma autorizza il parlamento europeo e il Consiglio a stabilire le norme minime necessarie alla definizione di tale reato deliberando mediante direttive secondo la procedura legislativa ordinaria.

La base giuridica deve ritenersi correttamente individuata e rispettato il principio di attribuzione.

## **2. Rispetto del principio di sussidiarietà**

Se la delimitazione delle competenze dell'Unione si fonda sul principio di attribuzione, l' "esercizio delle, competenze dell'Unione si fonda sui principi di sussidiarietà e di proporzionalità" (art. 5, par. 1)

Stabilisce l'art. 5 citato (par. 3) che "in virtù del principio di sussidiarietà , nei settori che non sono di sua competenza esclusiva l'Unione interviene soltanto se e in quanto gli obiettivi della azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri...ma possono ...essere conseguiti meglio a livello dell'Unione".

La dimensione transfrontaliera del campo di applicazione della proposta di direttiva in esame risulta del tutto evidente, così come non necessita di specifica illustrazione (per la sua palese evidenza) la necessità di un intervento a livello europeo per risolvere le criticità che sono emerse: uno dei principali ostacoli al contrasto del finanziamento del terrorismo è rappresentato dalle differenze esistenti nei quadri giuridici dei Paesi membri. Una iniziativa da parte di singoli Stati, infatti, non sarebbe idonea a raggiungere lo scopo: le norme nazionali sono diverse (talvolta anche molto) tra loro, soprattutto per quanto riguarda le definizioni di riciclaggio, di reato-presupposto e delle sanzioni, sicché un intervento a livello europeo volto all'armonizzazione delle normative nazionali in materia, consentirebbe di rafforzare la lotta contro il finanziamento del terrorismo e della criminalità organizzata Il principio di sussidiarietà deve, quindi, ritenersi rispettato.

## **3. Rispetto del principio di proporzionalità**

L'ultimo dei principi richiamati dall'art. 5 TFUE è quello di proporzionalità in virtù del quale "il contenuto e la forma dell'azione dell'Unione si limitano a quanto necessario per il conseguimento degli obiettivi dei trattati. (Anche il principio, in esame, come quello di sussidiarietà, attiene alla modalità di esercizio delle competenze dell'Unione).

La proposta in esame deve ritenersi rispettosa di tale principio in quanto si limita a ciò che è necessario per il conseguimento degli obiettivi.

Inoltre, la scelta della forma giuridica di una direttiva anziché di un regolamento

permetterà di limitare considerevolmente l'interferenza nel diritto nazionale in quanto lascia agli Stati membri la libertà di adattarne l'attuazione nel diritto nazionale.

---

## **Valutazione complessiva del progetto e delle sue prospettive negoziali**

---

### **Valutazione del progetto e urgenza**

La valutazione complessiva del progetto è positiva in quanto mira ad armonizzare rilevanti aspetti delle legislazioni europee sul reato di riciclaggio e sulle relative sanzioni, così favorendo l'eliminazione delle differenze nelle definizioni del reato di riciclaggio, con significativo vantaggio per l'azione di contrasto nell'UE, per lo scambio transfrontaliero di informazioni e una più efficace cooperazione tra le autorità competenti interessate.

L'iniziativa non pare presentare un carattere di particolare urgenza.

---

### **Conformità del progetto all'interesse nazionale**

- Le disposizioni contenute nel progetto possono ritenersi conformi all'interesse nazionale, in quanto mirano ad introdurre norme minime per la definizione del reato di riciclaggio e il ravvicinamento delle relative sanzioni, così rafforzando il quadro penale dell'UE contro il riciclaggio del danaro in Europa, con conseguente ricaduta sul nostro ordinamento interno anche in termini di rafforzamento delle capacità di contrasto e miglioramento della cooperazione transfrontaliera tra le autorità di contrasto
- 

### **Prospettive negoziali ed eventuali modifiche ritenute necessarie o opportune**

La proposta di direttiva ha incontrato l'apprezzamento della delegazione italiana e di tutte le delegazioni dei Paesi membri. Al di là dei contenuti dei singoli articoli, in via di definizione, giova segnalare l'attenzione su un profilo che appare meritevole di ulteriore approfondimento in sede di negoziato. L'art. 3 della proposta direttiva definisce il riciclaggio con una serie di condotte intenzionali poste in essere con la consapevolezza che i capitali derivino da attività criminosa o dalla partecipazione a detta attività. L'art. 2 precisa che cosa si debba intendere per attività criminosa proponendo, da un lato, una elencazione di fatti di reato che di per sé costituiscono attività criminosa (tra cui ad esempio il terrorismo, il traffico di persone e la tratta dei migranti, lo sfruttamento sessuale etc.) e dall'altro, proponendo, nella lettera v) dell'articolo in esame, l'inclusione, tra i reati-presupposto del riciclaggio, di tutte le fattispecie criminali che siano punite con una sanzione privativa della libertà o con detenzione superiore nel massimo ad un anno e superiore nel minimo edittale a 6 mesi, senza riferimento alcuno all'elemento soggettivo del reato. Secondo l'attuale formulazione della proposta, dunque, dovrebbero considerarsi quali reati-presupposto anche i delitti colposi e le contravvenzioni. Ciò potrebbe porre esigenze di adattamento della normativa italiana atteso che la nozione di reato presupposto adottata dal nostro legislatore comprende i soli delitti non colposi (v. artt. 648bis c.p. e 648ter1 c.p.), escludendo pertanto i delitti colposi e tutte le contravvenzioni.

---

---

## **C. Valutazione d'impatto**

---

### **Effetti sull'ordinamento nazionale**

[REDACTED]

Le norme della proposta di direttiva comporteranno la necessità di armonizzare la normativa nazionale in materia di riciclaggio, ed in particolare gli articoli 648 bis c.p. e 648 ter del codice penale.

### **Effetti sulle competenze regionali e della autonomie locali**

[REDACTED]

La norma non incide sulle competenze regionali e delle autonomie locali ai sensi di quanto previsto dalla Costituzione; pertanto la relazione non dovrà essere inviata alle Regioni, per il tramite delle loro Conferenze (art. 24, comma 2 della legge n. 234/2012).

### **Effetti sulle attività dei cittadini e delle imprese**

[REDACTED]

Nulla da rilevare

---

Il Capo dell'Ufficio legislativo  
Giuseppe Santalucia

