COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 13.09.2005
COM(2005) 426 definitivo

Proposta di

DECISIONE DEL CONSIGLIO

concernente la firma, a nome della Comunità europea, della convenzione n. 198 del Consiglio d'Europa sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato e sul finanziamento del terrorismo

(presentata dalla Commissione)

RELAZIONE

1. CONTESTO

La convenzione n. 141 del Consiglio d'Europa sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato è stata approvata dal Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa nel settembre 1990 e aperta alla firma l'8 novembre dello stesso anno. È entrata in vigore il 1º settembre 1993 e tutti gli Stati membri dell'UE attualmente vi partecipano. La convenzione ha l'obiettivo di prevedere una serie di norme applicabili alle indagini penali che precedono la pronuncia e l'esecuzione delle decisioni di confisca e stabilire un meccanismo effettivo di cooperazione internazionale per sottrarre agli autori di reati gli strumenti e i proventi della loro attività.

Tuttavia, dal 1990 la comprensione della minaccia rappresentata dal riciclaggio di denaro e il modo di rispondere a tale minaccia hanno conosciuto una notevole evoluzione che dal 1998 ha dato luogo a discussioni tra le parti sull'eventuale modifica della convenzione.

Nel novembre 2000 l'ufficio di presidenza del comitato europeo sui problemi della criminalità (CDPC) del Consiglio d'Europa ha deciso di istituire un gruppo di riflessione sull'opportunità di elaborare un protocollo aggiuntivo alla convenzione del 1990.

La relazione finale sull'attività del gruppo di riflessione è stata presentata al CDPC nella riunione plenaria del giugno 2002. Il gruppo ha concluso che esistevano solide argomentazioni a favore di un approfondito aggiornamento della convenzione, riguardante in particolare talune misure relative all'identificazione, al sequestro e alla confisca di proventi di reato e alla cooperazione internazionale in materia penale tra organi di contrasto.

Nella 52ª sessione del giugno 2003 il CDPC ha incaricato un comitato di esperti di aggiornare e integrare la convenzione del 1990. In seguito, il mandato è stato esteso alla redazione di misure contro il finanziamento del terrorismo, in conformità dei pertinenti standard internazionali, e di misure preventive. Tali ampie modifiche hanno condotto infine alla redazione di una nuova convenzione e non già di un semplice protocollo.

Da dicembre 2003 a febbraio 2005 il comitato di esperti ha tenuto sette sessioni e dibattuto su un progetto di nuova convenzione «sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato e sul finanziamento del terrorismo». L'accordo raggiunto nella sessione di dicembre 2004 è stato sottoposto per consultazione all'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa il 27 gennaio 2005 (parere n. 254/2005). In un'ultima riunione del comitato di esperti del febbraio 2005 si è discusso degli emendamenti parlamentari e redatto un progetto finale, esaminato dal CDPC il 7 marzo 2005. Il 3 maggio 2005, nella sua 925ª riunione il Comitato dei ministri ha approvato formalmente la convenzione aprendo la strada all'approvazione solenne del testo nel corso del terzo vertice dei capi di Stato e di governo organizzato sotto l'egida del Consiglio d'Europa a Varsavia il 16 e il 17 maggio 2005. Undici Stati membri del Consiglio d'Europa, tra cui otto membri dell'Unione europea (Austria, Belgio, Cipro, Lussemburgo, Malta, Polonia, Portogallo, Svezia), hanno sottoscritto la convenzione durante il vertice.

La convenzione è stata aperta alla firma il 16 maggio 2005 ed entrerà in vigore il primo giorno del mese che segue lo scadere dei tre mesi decorrenti dalla data in cui sei firmatari, di

cui almeno quattro Stati membri del Consiglio d'Europa, avranno espresso il consenso a essere vincolati dalla convenzione.

2. ESITO DEI NEGOZIATI

Il 25 giugno 2004 la Commissione ha adottato una raccomandazione al Consiglio affinché la autorizzi ad aprire negoziati nel quadro delle deliberazioni del comitato di esperti del Consiglio d'Europa [SEC(2004)822] per le materie di competenza comunitaria e una proposta di posizione comune del Consiglio sui medesimi negoziati per le materie che rientrano nel titolo VI del trattato sull'Unione europea [COM(2004) 444].

Il 19 novembre 2004 il Consiglio ha adottato una decisione che autorizza la Commissione a negoziare gli articoli del progetto di convenzione che rientrano nella competenza comunitaria in base all'articolo 300 del trattato che istituisce la Comunità europea e una posizione comune per il resto. Tale autorizzazione era accompagnata da direttive di negoziato.

Ha caratterizzato i negoziati una stretta cooperazione tra gli Stati membri, le presidenze del Consiglio irlandese, olandese e lussemburghese e la Commissione, concretizzatasi in una serie di riunioni regolari e proficue di coordinamento. Sono stati rispettati i termini stabiliti inizialmente in modo che il progetto di convenzione era già disponibile per il vertice di Varsavia dei capi di Stato e di governo del maggio 2005.

Al termine dei negoziati la Commissione ritiene che gli obiettivi fissati dal Consiglio siano stati conseguiti. La nuova convenzione tiene conto degli altri strumenti internazionali in materia, in particolare delle raccomandazioni del gruppo d'azione finanziaria internazionale sul riciclaggio dei capitali (GAFI). Tale approccio ha permesso di estendere la convenzione al finanziamento del terrorismo in modo preciso, integrando la definizione di quest'ultimo contenuta nella convenzione delle Nazioni Unite del 9 dicembre 1999.

È stata inoltre garantita la coerenza complessiva del dispositivo previsto con i testi in vigore nell'Unione europea. Ciò vale in modo particolare per le disposizioni relative alle misure preventive di cui all'articolo 13 e quelle che prevedono la creazione di unità di informazione finanziaria (articoli 1, lettera f) e 12) e le relative modalità d'azione (di cui agli articoli 14, 46 e 47). Così formulate, tali norme sono pienamente compatibili con la 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[1], modificata dalla direttiva 2001/97/CE del Parlamento europeo e del Consiglio[2] e con la decisione 2000/642/GAI del Consiglio, del 17 ottobre 2000, concernente le modalità di cooperazione tra le unità di informazione finanziaria degli Stati membri per quanto riguarda lo scambio di informazioni[3]. La convenzione tiene anche conto delle proposte presentate di recente dalla Commissione, in particolare il progetto di terza direttiva relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose (COM(2004) 448) e la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla prevenzione del riciclaggio di capitali mediante la cooperazione doganale (COM(2002) 328).

---

1 GU L 166 del 28.6.1991, pag. 77.
2 GU L 344 del 28.12.2001, pag. 76.
3 GU L 271 del 24.1.2000, pag. 4.

La cooperazione internazionale in materia penale è stata rafforzata, in particolare con disposizioni che permettono di fornire informazioni collegate ai titolari di conti bancari e alle loro transazioni. Inoltre, è stata prevista la facoltà di estendere tali disposizioni alle istituzioni finanziarie non bancarie.

L'articolo 52, paragrafo 4, della convenzione prevede una clausola derogatoria: le parti che sono membri dell'Unione europea possono applicare le corrispondenti disposizioni comunitarie e dell'Unione invece delle norme iscritte nella convenzione. Tale disposizione salvaguarda il carattere necessariamente evolutivo della legislazione comunitaria e dell'Unione e previene la possibilità di qualsiasi incompatibilità nel futuro.

Da ultimo, la Comunità europea è ammessa alla firma della convenzione; essa sarà informata delle firme, ratifiche, dichiarazioni e riserve depositate dalle altre parti e di qualsiasi altro documento collegato alla convenzione. Sarà inoltre membro della conferenza delle parti prevista all'articolo 48, il cui obiettivo è seguire l'attuazione della convenzione. Tuttavia, contrariamente a quanto previsto nelle altre convenzioni del Consiglio d'Europa, la Comunità non avrà il diritto di decidere eventuali modifiche e l'ammissione di nuove parti alla convenzione pur essendo soggetta a tutti gli obblighi da questa derivanti. Il diritto di prendere tali decisioni è invece conferito agli Stati membri del Consiglio d'Europa (in sede di Comitato dei ministri), anche a Stati cioè che sono forse terzi rispetto alla convenzione e non assumono quindi nessuno degli obblighi da questa previsti. La partecipazione della Comunità, oltre a contribuire a raggiungere il numero di parti necessarie affinché la convenzione entri in vigore, ha l'indubbia importanza di indurre le altre parti a concludere e ratificare la convenzione proprio quando è più forte l'esigenza di una cooperazione internazionale nel settore della lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo.

Di conseguenza, la proposta di decisione del Consiglio presentata dalla Commissione contiene un articolo unico nel quale si invita il Consiglio ad autorizzare, a nome della Comunità europea, la firma della convenzione n. 198 del Consiglio sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato e sul finanziamento del terrorismo.

Proposta di

DECISIONE DEL CONSIGLIO

concernente la firma, a nome della Comunità europea, della convenzione n. 198 del Consiglio d'Europa sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato e sul finanziamento del terrorismo

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato che istituisce la Comunità europea, in particolare l'articolo 47, paragrafo 2 e l'articolo 95, in combinato disposto con l'articolo 300, paragrafo 2, primo comma,

vista la proposta della Commissione[4],

considerando quanto segue:

(1) La Comunità europea considera la prevenzione del riciclaggio di denaro e del finanziamento del terrorismo e la lotta contro tali fenomeni questioni d'importanza fondamentale per il buon funzionamento, l'integrità e la stabilità degli istituti di credito e altre istituzioni finanziarie, la fiducia complessiva del sistema finanziario e per la creazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

(2) I membri del Consiglio d'Europa e la Comunità europea hanno negoziato un nuovo strumento concepito sulla base della convenzione del Consiglio d'Europa n. 141 del 1990 sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato, per tener conto dell'evoluzione della minaccia e dei progressi delle migliori pratiche internazionali.

(3) La Commissione, a norma dell'articolo 300, paragrafo 1, primo comma del trattato, ha condotto i negoziati a nome della Comunità europea.

(4) I negoziati hanno avuto esito positivo e la nuova convenzione n. 198 sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato e sul finanziamento del terrorismo è stata aperta alla firma degli Stati interessati e della Comunità europea il 16 maggio 2005 presso il Segretario generale del Consiglio d'Europa.

(5) Fatta salva l'eventuale conclusione in una data successiva, è opportuno che la Comunità europea firmi la suddetta convenzione,

[4] GU C […] del […], pag. […].

DECIDE:

Articolo unico

Fatta salva l'eventuale conclusione in una data successiva, il presidente del Consiglio è autorizzato a designare la persona abilitata a firmare, a nome della Comunità europea, la convenzione sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato e sul finanziamento del terrorismo.

Fatto a Bruxelles,

Per il Consiglio
Il Presidente

ALLEGATO 1

Dichiarazione della Commissione

[iscritta nel verbale della riunione del Consiglio per decidere sulla firma]

La Commissione osserva che alcune clausole generali e istituzionali della convenzione, in particolare la votazione di modifiche e l'accettazione di nuove parti contraenti di cui all'articolo 54, paragrafi da 1 a 3 e all'articolo 50, paragrafo 1, non permettono alla Comunità di esercitare pienamente la sua competenza esterna in condizioni di parità con le altre parti, pur essendo soggetta a tutti gli obblighi stabiliti dalla convenzione.

La Commissione, in considerazione del suo ruolo di custode dei trattati e alla luce della giurisprudenza della Corte di giustizia, ritiene questa scelta molto preoccupante.

Di conseguenza, le clausole generali e finali della convenzione non possono essere in alcun modo considerate un precedente con riguardo ad altre convenzioni.

Inoltre, la Commissione sottolinea l'esigenza di applicare la convenzione in modo coerente con le 40 raccomandazioni del gruppo di azione finanziaria internazionale sul riciclaggio dei capitali GAFI, modificate da ultimo nel 2003, e il pertinente *acquis*, in particolare con la raccomandazione 36, lettera c), concernente l'assistenza legale e l'estradizione, secondo la quale le parti non dovrebbero rifiutare una richiesta di assistenza legale reciproca soltanto perché il reato è considerato attinente anche a materie fiscali.