



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 16.4.2004
COM(2004) 262 definitivo

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE
AL CONSIGLIO E AL PARLAMENTO EUROPEO**

**SULLA PREVENZIONE E LA LOTTA AL CRIMINE ORGANIZZATO
NEL SETTORE FINANZIARIO**

SOMMARIO

SINTESI.....	3
1. NATURA E PORTATA DEL PROBLEMA.....	4
2. PANORAMICA DELLE MISURE ASSUNTE E DELLE POSSIBILI AZIONI FUTURE NELLA LOTTA CONTRO IL CRIMINE FINANZIARIO ORGANIZZATO	6
2.1. Riciclaggio dei capitali.....	6
2.2. La legislazione comunitaria antiriciclaggio – La prima e la seconda direttiva sul riciclaggio dei capitali	6
2.3. La terza direttiva sul riciclaggio dei capitali e altre possibili iniziative.....	8
2.4. Altre misure antiriciclaggio in essere e possibili misure politiche future.....	10
2.5. Unità di informazione finanziaria	13
2.6. Frode (escluse quelle ai danni degli interessi finanziari delle Comunità)	15
2.7. Protezione degli interessi finanziari della Comunità	16
2.8. Tutela dell'euro.....	18
3. STRUMENTI ORIZZONTALI PER RAFFORZARE LA LOTTA CONTRO IL CRIMINE FINANZIARIO ORGANIZZATO	19
3.1. Trasparenza di talune persone giuridiche.....	19
3.2. Cooperazione tra il settore pubblico e quello privato	21
3.3. Indagini finanziarie	22
3.4. Statistiche e benchmark.....	22
3.5. Impermeabilità al crimine	23
3.6. Valutazione e monitoraggio delle politiche	23
3.7. Programmi di formazione, workshop e studi	23
4. POLITICHE A SUPPORTO DELL'ATTUAZIONE DI MISURE DI PREVENZIONE E LOTTA AL CRIMINE FINANZIARIO ORGANIZZATO	24
4.1. Misure di finanziamento della lotta contro il crimine finanziario organizzato.....	24
4.2. Potenziamento dell'azione esterna nella lotta al crimine finanziario organizzato	24
5. CONCLUSIONI.....	25

SINTESI

- La presente comunicazione si prefigge di fornire una panoramica delle azioni intraprese per la prevenzione e la lotta al crimine organizzato nel settore finanziario (“crimine finanziario organizzato”) e di trattare le iniziative che potrebbero rafforzare la lotta contro questo tipo di crimini. Ai fini della presente comunicazione, per crimine finanziario organizzato si intendono le attività di gruppi criminali organizzati che abusano dei sistemi finanziari o di pagamento per trarne proventi, ovvero una definizione sufficientemente ampia da includere taluni recenti scandali in ambito societario.
- L'importanza della lotta al crimine finanziario organizzato va oltre il crimine specifico di per sé, in quanto, se coronata da successo, colpisce le fondamenta stesse delle reti criminose e in particolare la capacità di trarre massimi profitti con mezzi illeciti. Privare le organizzazioni criminali della capacità di riciclare il denaro sporco o di finanziare le attività criminose ostacola in misura significativa la loro motivazione d'essere e capacità di agire.
- Dagli attacchi terroristici dell'11 settembre 2001, appare evidente che le reti terroristiche si avvalgono dei metodi del crimine organizzato per acquisire, trasferire e riciclare le proprie risorse finanziarie. Ne consegue che questa comunicazione è altresì rilevante per la lotta contro il finanziamento del terrorismo. I problemi specifici del finanziamento di attività terroristiche sono trattati in maggiore dettaglio nella comunicazione della Commissione sul terrorismo e altre forme di grave criminalità¹.
- Le indagini sul crimine finanziario organizzato richiedono generalmente un approccio pluridisciplinare, con competenze specifiche nei settori contabile, della revisione dei conti, legale, fiscale e bancario. La cooperazione tra il settore pubblico e quello privato basata sul comune obiettivo di ridurre i danni provocati dal crimine finanziario organizzato potrebbe facilitare l'accesso alle competenze pertinenti e promuovere la reciproca fiducia nelle mutue capacità e volontà di indagare, per ridurre così l'incidenza dei crimini di questo tipo.
- Le autorità preposte all'applicazione della legge devono essere incoraggiate a intraprendere sistematicamente **indagini finanziarie** ad ampio spettro che non si limitino al crimine specifico, ma abbiano come oggetto le reti criminali correlate, ivi compresa l'identificazione dei proventi del crimine, la raccolta di informazioni riguardanti il comportamento dei sospetti in conformità alle disposizioni di tutela dei dati e il tentativo di identificare i beneficiari ultimi del crimine finanziario organizzato. Ciò consentirà altresì di garantire un approccio alle indagini **guidato dalle informazioni**.
- Le complesse trame di riciclaggio dei capitali che si avvantaggiano della possibilità di costituire facilmente persone giuridiche, ricorrere all'uso di prestanome e all'impiego di una vasta gamma di dispositivi per offuscare l'identificazione del vero

¹ Comunicazione della Commissione relativa a talune azioni da intraprendere nel settore della lotta contro il terrorismo e altre forme gravi di criminalità, in particolare per migliorare gli scambi di informazioni, adottata dalla Commissione il 29.3.2004 - COM(2004) 221.

beneficiario semplificano l'attuazione del crimine finanziario organizzato. Il problema della trasparenza, compreso l'uso di paradisi finanziari e società di copertura, come illustrato recentemente dal caso Parmalat, va pertanto valutato come uno degli aspetti chiave della lotta contro il crimine finanziario organizzato.

- Il monitoraggio del crimine finanziario organizzato, la misurazione dell'efficacia delle politiche attuate, la valutazione delle tendenze e delle possibili minacce richiedono l'implementazione di un **apparato statistico coerente**, che consenta la produzione di dati statistici affidabili e confrontabili sul crimine finanziario organizzato. Inoltre, è necessario potenziare i sistemi che permettono di **seguire il processo di applicazione della legge e l'uso dei dati** forniti dalle unità di informazione finanziaria in virtù delle norme contro il riciclaggio dei capitali, per migliorare il monitoraggio dell'impatto di dette norme.
- Il profitto costituisce l'obiettivo principale dei gruppi criminali organizzati. Ne si evince che l'eliminazione dei proventi e degli strumenti del crimine rappresenta probabilmente il sistema più efficace di affrontare la criminalità organizzata. Esiste la manifesta esigenza di sistemi efficaci di confisca e congelamento dei beni. Forse, in questo contesto, l'impiego di **organismi di recupero** dotati dei necessari poteri, come esemplificato da taluni Stati membri, con la capacità di ricorrere, nei casi appropriati, ad azioni civili per il recupero dei beni, merita un'ulteriore considerazione.
- Pur riconoscendo che sono state già adottate ampie misure contro il riciclaggio dei capitali, la Commissione ritiene che la valutazione del crimine finanziario organizzato sia di importanza cruciale per identificare le migliori pratiche e la necessità di iniziative legislative o di altro tipo in questo settore. Una valutazione completa delle politiche e delle misure contro i crimini finanziari nell'UE dovrebbe avere luogo nel 2005.

1. NATURA E PORTATA DEL PROBLEMA

La presente comunicazione tratta il problema del crimine organizzato nel settore finanziario. Il suo oggetto principale è pertanto il crimine non violento, comprendente in genere l'abuso dei sistemi finanziari e/o di pagamento e che produce un utile finanziario illecito. Ai fini della presente comunicazione, il crimine organizzato nel settore finanziario ("crimine finanziario organizzato") copre una serie di attività illegali, tra cui il riciclaggio dei capitali, la frode finanziaria e la falsificazione delle monete in euro, se perpetrate da organizzazioni criminali. Queste ultime sono definite nell'azione comune del 21 dicembre 1998².

Focalizzandosi sulle misure assunte dal Consiglio europeo di Tampere del 1999, che hanno rafforzato l'impegno nella lotta contro il crimine organizzato a livello dell'Unione europea, la presente comunicazione si prefigge due finalità:

² L'articolo 1 dell'azione comune del 21 dicembre 1998 (98/733/GAI) recita: "Ai fini della presente azione comune, per organizzazione criminale si intende l'associazione strutturata di più di due persone, stabilita da tempo, che agisce in modo concertato allo scopo di commettere reati punibili con una pena privativa della libertà o con una misura di sicurezza privativa della libertà non inferiore a quattro anni o con una pena più grave, reati che costituiscono un fine in sé ovvero un mezzo per ottenere profitti materiali e, se del caso, per influenzare indebitamente l'operato delle pubbliche autorità."

- in primo luogo, fornire una panoramica delle azioni intraprese a tutt'oggi, sia specificamente mirate al crimine finanziario organizzato, sia di lotta globale contro questa forma di criminalità, e
- in secondo luogo, sulla base di tale panoramica, identificare le aree in cui siano necessarie nuove iniziative per rafforzare la lotta al crimine finanziario organizzato.

Il crimine finanziario viene spesso erroneamente percepito come un crimine “senza vittime”. Sebbene esso non abbia sempre un impatto diretto sui singoli individui (ma esistono molti esempi di danno diretto alle persone), in realtà il suo influsso diretto sulla società è di considerevole portata, in termini di mancati guadagni, perdita di reputazione e degrado morale. Livelli elevati di questo tipo di crimine possono scoraggiare la creazione di nuove imprese, fungere da deterrente per i potenziali investitori e alterare la concorrenza.

A fronte di questo scenario, la lotta contro il crimine finanziario organizzato trae la sua importanza non solo dall'atto criminale in quanto tale. Laddove un atto di questo stampo getti le basi per commettere altre forme di crimine, persino più gravi, l'indagine finanziaria diviene un elemento centrale della strategia dell'Unione europea contro il crimine organizzato, dato che quest'ultimo non è in grado di sopravvivere senza avere accesso al denaro o ad altre risorse di ordine finanziario. Ancorché affrontare il crimine in sé abbia un impatto sulle attività delle organizzazioni criminali, colpire il suo obiettivo principale, il profitto, può sortire effetti analoghi, o di maggiore efficacia, per ottenerne l'eliminazione.

In questo contesto, le considerazioni seguenti meritano una speciale attenzione:

- Fino ad oggi, non c'è stato alcun tentativo a livello di Unione europea di definire con precisione il termine “crimine finanziario”, che consta di una grande varietà di tipi specifici o sottocategorie di crimine. Per affrontare in modo efficace il crimine finanziario organizzato a livello di Unione europea e internazionale, può risultare molto utile giungere a una definizione comune in quest'area, che comporterebbe un approccio di convergenza politica e la comprensione di come prevenire il crimine finanziario organizzato e combatterlo.
- Il diritto civile e le norme, procedure e sanzioni amministrative devono divenire componenti integranti di una strategia efficace di investigazione e prevenzione del crimine, complementare alle disposizioni del diritto penale, in particolare nei casi in cui l'efficace perseguimento dei reati in sede civile o penale è impossibile o intralciata da mezzi inefficaci di cooperazione giudiziaria. La piena ed efficace cooperazione a livello amministrativo e lo scambio di informazioni tra le autorità competenti in materia di regolamentazione e di vigilanza possono svolgere un importante ruolo nella prevenzione e nel trattamento del crimine finanziario. **Per una lotta efficace contro il crimine finanziario organizzato, occorre elaborare politiche comprensive a livello di Unione europea che contemplino solide disposizioni di diritto civile e penale e il dialogo normativo nell'ambito di un approccio integrato per la prevenzione del crimine e l'applicazione della legge.**

2. PANORAMICA DELLE MISURE ASSUNTE E DELLE POSSIBILI AZIONI FUTURE NELLA LOTTA CONTRO IL CRIMINE FINANZIARIO ORGANIZZATO

2.1. Riciclaggio dei capitali

La lotta contro il riciclaggio dei capitali ha rappresentato una delle principali priorità politiche dell'Unione europea per numerosi anni, sulla base dell'esigenza di proteggere il sistema finanziario da ogni contaminazione e uso improprio e per contribuire agli sforzi di combattere il crimine organizzato nel settore finanziario. Nelle conclusioni del Consiglio europeo di Tampere, si sottolinea che il riciclaggio di denaro è al cuore del crimine organizzato e deve essere eradicato in ogni sua manifestazione. A tal fine, è necessario intraprendere idonee misure per rintracciare, sequestrare, congelare e confiscare i proventi del crimine³.

Dopo gli attacchi terroristici dell'11 settembre 2001, negli Stati Uniti le difese contro il riciclaggio di denaro si sono ampliate fino a coprire una vasta gamma di gravi crimini, compreso il finanziamento del terrorismo⁴.

Il denaro proveniente da attività criminose, oltre a rappresentare una minaccia per la stabilità sociale e politica, mette a repentaglio anche la reputazione e la stabilità degli enti creditizi e del sistema bancario e finanziario in generale. Per questo motivo, la Commissione ha intrapreso una ferma azione volta a proteggere il sistema finanziario da ogni abuso da parte dei riciclatori di capitali. La Commissione è determinata a proseguire questo lavoro e a sviluppare una legislazione contro il riciclaggio di denaro, nel contesto di un sistema finanziario internazionale sempre più sofisticato. Per conseguire la massima efficacia possibile, è importante che tali iniziative comunitarie siano completate da misure attuate nel contesto della cooperazione tra gli Stati membri.

2.2. La legislazione comunitaria antiriciclaggio – La prima e la seconda direttiva sul riciclaggio dei capitali

La necessità di proteggere il sistema finanziario da ogni abuso e il timore che l'applicazione di misure radicalmente differenti in quest'area possa pregiudicare il corretto funzionamento del mercato interno hanno fornito alla Commissione europea la base giuridica ai sensi del trattato CE per proporre la legislazione comunitaria. Due direttive comunitarie sono state adottate in quest'area, la prima nel 1991 e la seconda nel 2001.

³ Conclusione 51 del Consiglio europeo di Tampere, 15 e 16 ottobre 1999.

⁴ In una dichiarazione congiunta del Consiglio e della Commissione che modifica il verbale della 2386ª sessione del Consiglio degli Affari generali del 19 novembre 2001, si specificava che gli illeciti collegati al finanziamento del terrorismo costituiscono un grave crimine ai sensi della direttiva 91/308/CEE.

La direttiva del 1991 sul riciclaggio dei capitali⁵ è lo strumento chiave per combattere il riciclaggio. Essa ha conferito forza di legge europea a quelle tra le "40 raccomandazioni" GAFI⁶ che trattano specificamente del settore finanziario. Le 40 raccomandazioni GAFI sono ritenute lo standard *de facto* a livello mondiale nella lotta contro il riciclaggio di denaro. In un punto essenziale, la direttiva ha tuttavia anticipato il GAFI: le 40 raccomandazioni originali indicavano infatti come facoltativa la segnalazione delle operazioni sospette, mentre la direttiva rendeva già obbligatorio tale atto. In pratica, la direttiva richiede agli enti finanziari di identificare e conoscere i propri clienti, di conservare idonee registrazioni e di attuare programmi di formazione sulle attività antiriciclaggio. In base alla direttiva, le regole del segreto bancario devono essere sospese laddove necessario e deve essere segnalata ogni operazione sospetta di riciclaggio.

La direttiva richiede altresì agli enti soggetti ad obbligo di segnalazione di adottare un **approccio basato sul rischio** e di esaminare con speciale attenzione tutte le transazioni che possano ritenersi, per loro natura, attinenti al riciclaggio di denaro. Detti enti sono incoraggiati a individuare le aree vulnerabili delle loro operazioni, nell'ambito degli obblighi legali, e di trattare come prioritari i necessari sforzi antiriciclaggio.

La **direttiva sul riciclaggio dei capitali del 2001**⁷, che gli Stati membri dovrebbero avere recepito nella legislazione nazionale entro il 15 giugno 2003⁸, estende il concetto di criminalità della direttiva precedente a una serie più ampia di crimini e applica gli obblighi antiriciclaggio a una gamma più ampia di professioni e attività rispetto alla prima direttiva. **Oltre al settore finanziario, comprende infatti revisori dei conti, contabili esterni, notai e avvocati, case da gioco e agenti immobiliari.** Le professioni legali sono incluse solo in relazione a talune linee di attività ad alto rischio (finanziaria, immobiliare e societaria). La Commissione è consapevole che l'applicazione di difese antiriciclaggio ha causato, in una certa misura, un'evoluzione dai metodi tradizionali a nuove forme di riciclaggio, compreso il ricorso a pagamenti in contanti. Dato il suo carattere anonimo, quest'ultima forma di riciclaggio dei capitali sta assumendo oggi un'importanza sempre maggiore. **L'uso di grandi pagamenti in contanti rientra pertanto nell'oggetto della seconda direttiva**

⁵ Direttiva del Consiglio 91/308/CEE del 10 giugno 1991 relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività illecite. La direttiva definisce un quadro per gli enti creditizi e finanziari che consenta di combattere il riciclaggio dei capitali. La prima direttiva si basava sulle "40 raccomandazioni" adottate dal GAFI (o GAFI) (Financial Action Task Force, gruppo di azione finanziaria internazionale sul riciclaggio dei capitali). La direttiva istituisce anche il Comitato di contatto (sotto l'egida della Commissione) per facilitare l'attuazione coordinata della direttiva e la consultazione tra gli Stati membri.

⁶ Il GAFI o GAFI (Financial Action Task Force on Money Laundering, gruppo di azione finanziaria internazionale sul riciclaggio dei capitali) è un organismo intergovernativo fondato in occasione del summit del G-7 nel 1989, è il principale organo internazionale preposto alla lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo. La task force è un "organo politico" che opera al fine di produrre il consenso politico necessario a determinare le riforme nazionali legislative e regolamentari in tali aree. Con il passare degli anni, il GAFI ha conseguito numerosi successi pratici e ha acquisito una considerevole posizione a livello internazionale. La Commissione è membro a pieno titolo del GAFI assieme a tutti gli Stati membri. Per ulteriori informazioni, vedere: <http://www.GAFI-gafi.org>.

⁷ Direttiva 2001/97/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 4 dicembre 2001 relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività illecite.

⁸ A fine gennaio 2004, solo nove Stati membri avevano attuato la seconda direttiva sul riciclaggio di denaro. Tali Stati membri sono: Danimarca, Germania, Paesi Bassi, Irlanda, Regno Unito, Spagna, Belgio, Austria e Finlandia.

e gli Stati membri sono tenuti ad estendere gli obblighi in essa definiti a **taluni commercianti di merci di grande valore**, per i pagamenti in contanti di importo pari o superiore ai 15 000 euro. **È attualmente all'esame la possibilità di modificare le direttive esistenti per fornire difese antiriciclaggio più estese in relazione all'uso di grandi pagamenti in contanti.**

La direttiva tratta inoltre il problema delle **informazioni di ritorno adeguate** e della condivisione tra il settore pubblico e quello privato dei dati concernenti il riciclaggio dei capitali. Essa invita gli Stati membri a garantire che istituzioni e persone fisiche soggette alla direttiva abbiano accesso, da parte della autorità pubbliche, a informazioni aggiornate sulle pratiche del riciclaggio di denaro e sulle indicazioni che portano al riconoscimento delle transazioni sospette. **La Commissione valuterà se sia necessario attuare ulteriori misure in quest'area. Per mantenere la vigilanza e l'impegno degli attori del settore privato, questi devono essere in grado di constatare che i costi imposti producono risultati proficui.**

2.3. La terza direttiva sul riciclaggio dei capitali e altre possibili iniziative

La maggior parte degli Stati membri e la Commissione europea sono dell'opinione che occorra attendere i risultati dei negoziati sulle 40 raccomandazioni GAFI riviste prima di prefiggersi nuove misure legislative in quest'area. Le raccomandazioni riviste sono state adottate in occasione dell'assemblea plenaria del GAFI nel giugno del 2003⁹.

La direttiva del 2001 anticipa una terza direttiva che affronta il concetto di reati presupposto. **La Commissione ha ora annunciato la sua intenzione di presentare una proposta di 3^a direttiva entro il mese di giugno del 2004. Su questo punto la Commissione promuove il pieno allineamento sulla definizione di reati gravi definita nell'azione comune 98/699/GAI¹⁰. Inoltre, gli Stati membri sono impegnati ad attuare la 40 raccomandazioni riviste del GAFI. La proposta di terza direttiva dovrebbe determinare le modifiche da apportare alla direttiva esistente per garantire che lo standard dell'Unione europea non scenda mai al di sotto di quello internazionale delineato dal GAFI, segnatamente nell'area della dovuta diligenza nei confronti della clientela, che, alla luce del recente caso Parmalat, dovrà continuare a costituire un'importante strumento per la lotta contro il riciclaggio dei capitali.**

La Commissione sta valutando se la proibizione del riciclaggio di denaro nella seconda direttiva debba essere estesa a coprire, nello specifico, il finanziamento del terrorismo. Ciò significherebbe che gli obblighi di segnalazione delle operazioni di riciclaggio e gli altri obblighi a norma della direttiva verrebbero estesi fino a coprire tutte le transazioni possibilmente indicative di finanziamento del terrorismo.

⁹ Le nuove 40 raccomandazioni GAFI sono disponibili all'indirizzo www.GAFI-gafi.org. La revisione più recente delle 40 raccomandazioni rafforza il principio del "conosci il tuo cliente", estende la copertura criminale del riciclaggio dei capitali e incoraggia una maggiore cooperazione internazionale nella lotta contro il riciclaggio. Inoltre, la versione rivista delle 40 raccomandazioni amplia considerevolmente l'elenco delle persone e delle istituzioni chiamate a partecipare attivamente alla lotta contro il riciclaggio dei capitali.

¹⁰ I reati punibili con pena privativa della libertà di un massimo di un anno o, per quanto riguarda gli Stati che prevedono una soglia minima nel loro sistema legale, i reati punibili con pena privativa della libertà per un minimo superiore ai sei mesi. Ora sostituita dalla Decisione quadro del Consiglio 2001/500/GAI.

L'attuale definizione di riciclaggio non affronta adeguatamente il caso in cui proprietà o capitali legittimi siano dirottati o destinati a fini di finanziamento del terrorismo.

La Commissione sta valutando altresì l'introduzione nella proposta di direttiva del principio generale che i dipendenti degli enti creditizi e finanziari che effettuano segnalazioni di transazioni sospette ricevano una protezione adeguata. La Commissione è preoccupata che le minacce ai dipendenti di istituti finanziari possano avere un effetto controproducente sulla lotta al riciclaggio dei capitali.

Il GAFI ha adottato il 14 febbraio 2003 le note interpretative su due delle 8 raccomandazioni speciali¹¹ sul finanziamento del terrorismo (raccomandazione speciale VI sui "sistemi alternativi di rimessa" e raccomandazione speciale VII sui "bonifici bancari"), che trattano entrambe il problema dei pagamenti¹². La Commissione prevede l'istituzione di una singola area di pagamento per tutti i tipi di pagamenti e promuove l'integrazione di tali requisiti nella legislazione comunitaria¹³. Gli operatori del settore dei pagamenti richiedono regole comunitarie pienamente armonizzate su questi aspetti per garantire la parità di condizioni (per quanto attiene i fornitori di servizi di pagamento, l'accesso, il costo di conformità) e per motivi di efficienza (identici requisiti di informazioni sull'ordinante per consentire un'elaborazione diretta).

La Commissione continuerà ad esaminare nel corso del 2004 la condivisione dei dati antiriciclaggio (feedback) tra il settore pubblico e quello privato e il rischio dell'uso di grandi pagamenti in contanti. Per quanto riguarda la condivisione delle informazioni, gli sforzi del settore pubblico e di quello privato saranno monitorati al fine di stabilire se sia necessaria un'ulteriore azione comunitaria in quest'area.

La Commissione propone procedure ottimizzate per l'identificazione degli intestatari e dei beneficiari dei conti bancari. Sebbene il Protocollo della convenzione relativa all'assistenza giudiziaria in materia penale tra gli Stati membri dell'Unione europea del 2001¹⁴ (non ancora ratificato) contenga disposizioni sulle richieste di informazioni sui conti bancari, le transazioni bancarie e il monitoraggio delle operazioni bancarie, non è chiaro che le necessarie informazioni debbano essere

¹¹ Le 8 raccomandazioni speciali, concordate e adottate dal GAFI nell'ottobre 2003, costituiscono il nuovo standard internazionale per combattere il finanziamento del terrorismo. L'attuazione di queste raccomandazioni speciali dovrebbe negare ai terroristi e ai loro sostenitori l'accesso al sistema finanziario internazionale.

¹² L'obiettivo della raccomandazione speciale VI è quello di aumentare la trasparenza dei flussi di pagamenti garantendo che le giurisdizioni impongano misure coerenti antiriciclaggio e contro il finanziamento del terrorismo su tutte le forme dei sistemi di trasferimento di denaro/valori, in particolare quelli che tradizionalmente operano al di fuori del sistema finanziario convenzionale. La raccomandazione speciale VII è stata sviluppata con l'obiettivo di impedire ai terroristi e ad altri criminali di avere libero accesso ai bonifici bancari per spostare i propri fondi e di rilevare tale abuso qualora si verifici. In particolare, mira ad assicurare che siano immediatamente disponibili informazioni sugli autori dei bonifici bancari.

¹³ Vedere in questo contesto la comunicazione della Commissione sul Nuovo quadro giuridico per i pagamenti nel mercato interno COM(2003) 718 def. Disponibile nella homepage della Commissione http://europa.eu.int/comm/internal_market/payments/framework/index_en.htm

¹⁴ GU C 326 del 21.11.2001, pag. 1.

sempre prontamente disponibili. Gli istituti bancari dovrebbero avere l'obbligo di rispondere rapidamente alle richieste di informazioni delle autorità competenti.

Oltre alle due direttive sul riciclaggio dei capitali menzionate al punto 2.2, la Commissione ha presentato in data 2 luglio 2002 una proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla prevenzione del riciclaggio dei capitali mediante la cooperazione doganale (GU C 227 del 24.9.2002, pag. 574). Le direttive sul riciclaggio dei capitali regolano, *inter alia*, il controllo dei fondi trasferiti tramite gli enti finanziari. Sussiste tuttavia il rischio che tale meccanismo di controllo possa essere minato da movimenti di contanti su vasta scala che non siano uniformemente soggetti a controllo nella Comunità. La proposta prevede un approccio uniforme al controllo dei contanti basato su un sistema di dichiarazione degli importi superiori a 15 000 EUR. Detta misura dovrebbe, unitamente alle direttive sul riciclaggio dei capitali, contribuire a combattere il riciclaggio di denaro.

La Commissione continuerà altresì a monitorare e valutare la vulnerabilità di Internet e delle tecnologie di comunicazione in via di sviluppo allo sfruttamento da parte dei riciclatori di capitali. L'uso crescente di Internet come veicolo di transazioni finanziarie di tutti i tipi ha ingenerato preoccupazioni sul fatto che taluni trasferimenti possano sfuggire ai controlli e ai meccanismi di sorveglianza attuati dalle norme antiriciclaggio dell'Unione europea.

2.4. Altre misure antiriciclaggio in essere e possibili misure politiche future

L'azione comune del 3 dicembre 1998 sul riciclaggio di denaro e l'individuazione, il rintracciamento, il congelamento o il sequestro e la confisca degli strumenti e dei proventi di reato¹⁵ completa le direttive sul riciclaggio dei capitali, affrontando l'esigenza di una più efficace cooperazione tra gli Stati membri in quest'area. La decisione quadro¹⁶ sul riciclaggio dei capitali, che tratta delle attività di individuazione, rintracciamento, congelamento, sequestro e confisca dei proventi di reato sostituisce in parte l'azione comune summenzionata. È destinata a garantire che gli Stati membri assumano le necessarie misure per non formulare o accogliere riserve in relazione a una serie di articoli specifici della convenzione di Strasburgo del 1990¹⁷ che obbligano gli Stati membri a predisporre misure di confisca e a criminalizzare il riciclaggio dei proventi di gravi illeciti. La decisione quadro impegna inoltre gli Stati membri a garantire che la loro legislazione nazionale consenta la confisca di beni di valore corrispondente ai proventi del crimine.

Un atto del Consiglio del 30 novembre 2000¹⁸ estende la competenza dell'Europol al riciclaggio di denaro in genere, a prescindere dal tipo di azione illecita dalla quale derivano i proventi del riciclaggio. A tutt'oggi, solo sei Stati membri¹⁹ hanno

¹⁵ Azione comune 98/699 GAI del 9.12.1998.

¹⁶ 2001/500/GAI GU L 182 del 5.7.2001. La Commissione presenterà una relazione sull'attuazione di tale decisione quadro prima della fine del 2003 per permettere al Consiglio di valutare il livello di attuazione delle misure necessarie in conformità con la decisione quadro.

¹⁷ Convenzione su riciclaggio, individuazione, sequestro e confisca dei proventi di reato, Consiglio d'Europa, novembre 1990.

¹⁸ Atto del Consiglio del 30 novembre 2000 GU2000/C358/01.

¹⁹ Al febbraio 2004 Germania, Spagna, Francia, Grecia, Portogallo e Svezia avevano ratificato il protocollo.

ratificato il protocollo e i rimanenti **Stati membri dovrebbero essere incoraggiati a ratificarlo il prima possibile.**

Il Protocollo della convenzione relativa all'assistenza giudiziaria in materia penale stabilito dall'atto del Consiglio del 16 ottobre 2001²⁰ prevede che le autorità degli Stati membri dovranno fornire i dettagli dei conti e delle operazioni bancarie delle persone identificate. Gli Stati membri non potranno ricorrere alle norme sul segreto bancario come terreno per rifiutare la cooperazione in questo contesto. **Il protocollo rappresenta uno strumento potenzialmente importante nella lotta contro il crimine finanziario organizzato. Esso non è stato tuttavia ancora ratificato e gli Stati membri dovrebbero accelerare gli sforzi per renderlo pienamente efficace**²¹.

Il progetto di decisione quadro del Consiglio relativa alla confisca di beni, strumenti e proventi di reato²², ha ricevuto il consenso politico al Consiglio Giustizia e affari interni del 19 dicembre 2002. La proposta si prefigge di assicurare regole efficaci che regolino la confisca dei proventi del crimine, compresa in relazione all'onere della prova riguardante la fonte dei beni detenuta da una persona condannata per un reato collegato al crimine organizzato. La decisione quadro sull'esecuzione degli ordini di congelamento di proprietà o prove²³ definisce le regole per il riconoscimento e l'esecuzione degli ordini di congelamento emessi dalle autorità giudiziarie di uno Stato membro nel quadro dei procedimenti penali. Un progetto di decisione quadro stabilisce un approccio simile in rapporto all'esecuzione degli ordini di confisca nell'Unione europea.²⁴

Possibili azioni politiche future:

- **Monitoraggio (“case tracking”):** gli Stati membri sono incoraggiati a sviluppare **sistemi coerenti in grado di tenere traccia dei dati forniti da enti soggetti agli obblighi di segnalazione antiriciclaggio al fine di dimostrare l'applicazione della legge o altro seguito dato alle segnalazioni di transazioni sospette.** Ciò consentirebbe la produzione di dati specifici e affidabili a livello nazionale in termini di numeri di procedimenti giudiziari e condanne, confische di beni, indagini effettuate e arresti eseguiti per riciclaggio dei capitali o reati presupposto, sulla base delle segnalazioni di operazioni sospette. I sistemi di monitoraggio dovrebbero essere altresì in grado di indicare i dati forniti da un'unità di informazione finanziaria ad un'altra e i dati utilizzati ai fini dell'applicazione della legge a tale riguardo. Ciò richiederebbe che le unità di informazione finanziaria, le strutture di applicazione della legge, i tribunali e altri organismi nella catena di dati antiriciclaggio realizzano un apparato statistico in grado non solo di raccogliere i dati pertinenti, ma anche di collegarli alla segnalazione antiriciclaggio²⁵.
- **Poteri di confisca:** la raccomandazione 3 delle 40 raccomandazioni GAFI incoraggia i paesi a considerare misure di confisca “in assenza di procedimento penale o che richiedano al trasgressore di dimostrare l'origine legittima delle

²⁰ 2001/C 326/01 del 21.11.2001.

²¹ Al 1° novembre 2003 nessuno degli Stati membri aveva ratificato il protocollo.

²² GU C 184, 2.8.2002, pag. 3.

²³ 2003/577/GAI del 22 luglio 2003 L 196/45.

²⁴ 2002/C184/05 2-8-2002 C184/8.

²⁵ Vedere in questo contesto la raccomandazione 32 delle 40 raccomandazioni GAFI.

proprietà passibili di confisca”. Gli esempi in alcuni Stati membri mostrano che l’istituzione di organismi specializzati nel recupero dei beni²⁶ può diventare la base degli sforzi per privare gli esecutori del crimine dei loro beni e profitti illeciti con qualsiasi mezzo legale previsto dal diritto penale o civile²⁷. Essi includerebbero il potere di confisca dei beni senza richiedere una condanna penale o l’esigenza che l’accusato dimostri l’origine legale dei beni sospettati di rappresentare proventi criminali²⁸. **Si deve considerare l’istituzione di organismi di recupero beni a livello nazionale. La Commissione sostiene gli sforzi dell’Europol per creare un “Centro di competenza per il sequestro dei beni”²⁹ che semplifichi l’identificazione dei beni criminali nel corso delle principali indagini condotte dagli Stati membri. A tali sforzi si dovrebbe altresì associare Eurojust.**

- **Requisiti di segnalazione:** la raccomandazione 17 delle 40 raccomandazioni del GAFI richiede la disponibilità di sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive nei confronti delle persone fisiche o giuridiche che non si conformano alle norme antiriciclaggio. Le direttive sul riciclaggio di denaro impongono importanti obblighi di segnalazione e di altro tipo a persone specifiche. Si dovrebbe considerare se la qualificazione come reato della negligenza grave in relazione alla mancata conformità agli obblighi di segnalazione e di altro tipo, come l’esecuzione di adeguati controlli di identificazione, la conservazione delle registrazioni e la cooperazione con le unità di informazione finanziaria, ivi compresa la possibilità di responsabilità societaria in circostanze adeguate, migliorerebbe l’efficacia di questo aspetto delle norme antiriciclaggio.
- **Base di dati delle transazioni in valuta: si devono valutare la fattibilità e la necessità della creazione da parte degli Stati membri di una base di dati elettronica delle transazioni di cambio superiori a un importo specificato, accessibile alla polizia e alle autorità giudiziarie nell’ambito delle indagini sul riciclaggio dei capitali, subordinatamente ai requisiti di tutela dei dati³⁰.**
- **Paradisi fiscali:** la raccomandazione 14 della strategia del millennio indica che si dovrebbero adottare uno strumento in relazione ai paradisi fiscali e ai centri finanziari off-shore e on-shore operanti sul territorio o nelle dipendenze degli Stati membri e una politica comune dell’Unione europea mirata ai centri finanziari e ai paradisi fiscali esterni all’Unione europea. Gli Stati membri dovrebbero garantire che le 40 raccomandazioni GAFI e le direttive comunitarie sul riciclaggio dei

²⁶ La raccomandazione 17 (b) della strategia del millennio indica che gli Stati membri dovrebbero considerare l’istituzione di “unità specificamente dedicate al processo di rintracciamento, sequestro e confisca di beni...” e dovrebbero inoltre esaminare se tali unità dispongano di “risorse umane, operative e tecniche sufficienti a contrastare efficacemente il riciclaggio dei capitali”.

²⁷ Questi esempi si sono dimostrati essere uno strumento altamente efficace per eliminare i proventi del crimine. La procedura è “in rem”, ovvero contro la proprietà e indipendente dalla condanna dell’accusato per attività criminosa. Ciò consente alle autorità di applicazione della legge di concentrare le proprie attività sui proventi criminali. Una volta dimostrata l’origine criminosa delle risorse, vista la minore onerosità della prova in sede civile, l’onere di dimostrare l’origine legittima delle risorse passa all’accusato. Per quanto riguarda l’agenzia di recupero del Regno Unito, sono reperibili informazioni all’indirizzo <http://www.homeoffice.gov.uk/>.

²⁸ Vedere in questo contesto la raccomandazione 19 della strategia del millennio.

²⁹ Questo centro fornirà un’immagine completa degli strumenti esistenti di identificazione delle risorse negli Stati membri e oltre, una descrizione delle procedure pertinenti e un elenco dei punti di contatto nazionali per facilitare la cooperazione internazionale.

³⁰ La raccomandazione 19 b) delle 40 raccomandazioni GAFI richiede ai paesi di considerare l’attuazione di una tale base di dati gestita da agenzie nazionali.

capitali siano correttamente attuate nei paradisi fiscali e nei centri fiscali off-shore e on-shore operanti nei territori dipendenti. Per quanto attiene ai paradisi finanziari non facenti parte del territorio dipendente dagli Stati membri³¹, si deve valutare un meccanismo appropriato che semplifichi una risposta a livello di Unione europea, laddove i paradisi fiscali rappresentino una significativa minaccia di riciclaggio³². Per impedire e smascherare il crimine finanziario societario, il coinvolgimento di centri finanziari e società di comodo necessita segnatamente di uno stretto coordinamento tra autorità di regolamentazione delle società, autorità del mercato mobiliare e revisori dei conti e relativi supervisori.

- *L'underground banking*, cioè i sistemi di pagamento estranei al canale bancario, e altri sistemi di rimessa alternativi sono utilizzati di frequente da terroristi e altri criminali per il trasferimento illegale di fondi illeciti, poiché tali sistemi non lasciano generalmente alcuna traccia in forma cartacea. Per garantire un adeguato monitoraggio e, laddove necessario, lo smantellamento di tali sistemi, è necessario incoraggiare un rapido scambio di informazioni caso per caso tra le autorità di applicazione della legge, le UIF e gli altri organismi competenti. Ciò promuoverà a sua volta l'azione coordinata tra le autorità nazionali ed estere per scoraggiare l'uso di tali sistemi con finalità di trasferimento di fondi illegali. A tal fine, la Commissione appoggia e partecipa all'istituzione di un sistema di allarme preventivo per promuovere lo scambio di informazioni e l'azione comune volta a impedire i trasferimenti internazionali di fondi illegali.
- **SUSTRANS:** la Commissione sostiene e incoraggia Europol a **incrementare i propri sforzi antiriciclaggio tramite l'implementazione della valutazione computerizzata delle segnalazioni di transazioni sospette inoltrate al SUSTRANS (sistema di analisi dell'Europol), sulla base di una trasmissione più sistematica delle informazioni finanziarie da parte degli Stati membri.**

Il settore privato ha profuso notevoli sforzi antiriciclaggio al fine di attuare sistemi che consentano, tra le altre cose, l'identificazione e la segnalazione delle transazioni sospette. Come necessario complemento, sono ora richieste nuove iniziative del settore pubblico. La maggiore efficacia degli sforzi complementari del settore pubblico nella lotta contro il riciclaggio dei capitali, può a sua volta consentire di prendere in considerazione l'estensione degli obblighi per gli enti finanziari e altri istituti previsti dalle direttive sul riciclaggio dei capitali. Ciò includerebbe, ad esempio, l'ampliamento della definizione di riciclaggio di denaro in modo da comprendere le situazioni in cui la persona dovrebbe essere a conoscenza dell'origine criminosa dei fondi.

2.5. Unità di informazione finanziaria

Cooperazione e scambio di informazioni tra le unità di informazione finanziaria

Le direttive sul riciclaggio dei capitali richiedono agli Stati membri di designare un'autorità preposta alla ricezione delle segnalazioni sulle transazioni sospette presentate dal settore finanziario e da talune altre categorie di attività e professioni.

³¹ Il Consiglio congiunto (GAI/Ecofin) ha adottato nell'ottobre 2000 decisioni riguardanti la questione dei rischi di riciclaggio dei capitali da centri e paradisi finanziari off-shore e on-shore.

³² In questo contesto, vedere l'annuncio del Dipartimento del tesoro statunitense del 19.11.2003 relativo alla sua intenzione di isolare la Birmania/Myanmar dal sistema finanziario statunitense, indicando tale paese come centro di riciclaggio dei capitali.

Dette autorità sono ora generalmente note come Unità di informazione finanziaria (UIF). Tutti gli Stati membri hanno istituito una UIF nel proprio territorio, col ruolo di raccogliere e analizzare le informazioni ricevute a norma della direttiva. Tali informazioni vengono utilizzate per produrre informazioni di intelligence finanziaria, mirate a rilevare i collegamenti tra operazioni finanziarie sospette e attività criminali sottostanti.

Allo stato presente, la cooperazione e lo scambio di informazioni tra le UIF degli Stati membri è spesso lenta e limitata, e in genere non computerizzata. Al contempo, data la natura frequentemente internazionale del riciclaggio di denaro, per combattere questo fenomeno si potrebbero ottenere risultati di gran lunga superiori se le informazioni finanziarie disponibili fossero sfruttate al massimo. Al fine di promuovere uno scambio di informazioni efficace tra UIF degli Stati membri, una decisione del Consiglio dell'ottobre 2000³³ ha invitato gli Stati membri a garantire che le UIF cooperino nelle attività di raccolta, analisi e investigazione delle informazioni pertinenti, incluso lo scambio di informazioni.

La Commissione, il Parlamento europeo, il Consiglio e il Consiglio europeo hanno tutti sottolineato la necessità di migliorare la cooperazione tra le UIF. Il Consiglio congiunto ECOFIN/GAI dell'ottobre 2001 invitava la Commissione a esaminare la possibilità di finanziamento comunitario per un progetto in quest'area. Sotto la guida dei Paesi Bassi, è stata infatti sviluppata una rete pilota di computer che collega attualmente sette UIF. I primi risultati di questo progetto, denominato FIU-NET, ancorché modesti, appaiono incoraggianti. Risulta tuttavia chiaro che, per progettare e realizzare una rete operativa ottimale che colleghi tutte le UIF degli Stati membri, sarà richiesto un investimento sostanziale per diversi anni.

La Commissione ritiene che si tratti di un progetto proficuo, in grado di garantire un notevole apporto allo sforzo dell'Unione europea in materia di antiriciclaggio. Di conseguenza, si è ora proposto che la Commissione concluda un accordo di finanziamento sotto forma di sovvenzione con il ministero della Giustizia dei Paesi Bassi per avviare un progetto di cofinanziamento volto allo sviluppo e all'attuazione di una rete di computer pienamente operativa in grado di collegare le UIF di tutti gli Stati membri per l'elaborazione e lo scambio di informazioni finanziarie.

La FIU-NET consentirà alle UIF di tutti gli Stati membri di scambiare informazioni finanziarie tramite una rete informativa decentralizzata; tutte le UIF dovranno essere collegate alla rete pilota esistente (FIU-NET). Dati i manifesti collegamenti con il proprio lavoro, l'Europol sarà coinvolta da vicino nel progetto.

In data 22 dicembre 2003, la Commissione ha formalmente deciso di assegnare una sovvenzione al ministero della Giustizia dei Paesi Bassi per lo sviluppo del progetto FIU-NET. L'accordo di finanziamento pertinente tra la Commissione e il ministero è ora in fase di finalizzazione.

³³ Decisione 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, (2000/642/GAI), GU L 271 del 24.10.2000, pag. 4. La decisione richiedeva altresì agli Stati membri di predisporre e concordare canali di comunicazione adeguati e protetti tra le unità di informazione finanziaria.

Va ricordato che una rete parallela di UIF è al momento in fase di attuazione tra le UIF dei paesi candidati grazie al finanziamento del programma PHARE. Le due reti sono progettate e sviluppate in modo da garantire la piena compatibilità e semplificare la loro unione in un'unica rete UE al momento appropriato.

2.6. Frodi (escluse quelle ai danni degli interessi finanziari delle Comunità)

I mezzi di pagamento diversi dai contanti (principalmente carte di credito, carte di debito e pagamenti a mezzo assegno) rappresentano un'importante fonte di proventi illeciti per il crimine organizzato, tramite la frode e la falsificazione. Nel 2001 è stata adottata una decisione quadro³⁴ per garantire che la frode e la falsificazione dei mezzi di pagamento diversi dai contanti siano riconosciute come attività criminali e pertanto soggette a sanzioni commisurate.

Nel febbraio 2001, a complemento della decisione quadro, la Commissione ha adottato un piano d'azione triennale per impedire la frode e la falsificazione dei pagamenti diversi dai contanti³⁵, che mira a promuovere un approccio di maggiore coerenza alla prevenzione in quest'area. Il piano d'azione si basa su una stretta collaborazione tra le autorità pubbliche competenti ed il settore privato e comprende una serie completa di misure non legislative mirate ad aumentare la consapevolezza, scambiare esperienze e informazioni, esperienze formative, nonché lo sviluppo e la condivisione di materiale educativo³⁶. Il piano d'azione è fortemente sostenuto da attori pubblici e privati.

La Commissione pubblicherà nel 2004 una relazione sui progressi conseguiti in virtù del piano d'azione e la proposta di ulteriori iniziative. Le aree prioritarie continueranno ad essere la sicurezza dei prodotti e dei sistemi di pagamento, un efficace scambio di informazioni e la maggiore cooperazione tra le autorità pubbliche competenti e tra queste ultime e il settore privato. È necessaria una maggiore chiarezza della legislazione UE sulla tutela dei dati per quanto attiene alle attività di prevenzione della frode, per consentire un più ampio scambio transfrontaliero delle informazioni. L'integrazione dei paesi candidati nel quadro di prevenzione della frode dell'Unione europea e le più intense relazioni con le autorità pubbliche nei paesi terzi continueranno a costituire anch'esse una priorità. Saranno altresì affrontate le minacce emergenti: in febbraio, ad esempio, è stato organizzato un workshop nell'ambito del Forum UE per la prevenzione del crimine organizzato concernente il furto di identità – l'uso non autorizzato dell'identità di una persona come maschera per l'esecuzione di un crimine.

Per una lotta efficace contro la frode è necessaria una maggiore cooperazione a tutti i livelli. I sistemi che garantiscono uno scambio tempestivo e appropriato tra i diversi

³⁴ Decisione quadro del Consiglio del 28 maggio 2001 relativa alla lotta contro le frodi e le falsificazioni dei mezzi di pagamento diversi dai contanti, (2001/413/GAI), GU L 149 del 2.6.2001, pag. 1. La decisione quadro tratta il furto, la contraffazione o falsificazione, la ricezione o l'ottenimento e l'uso fraudolento degli strumenti di pagamento o degli strumenti destinati ad essere strumenti di pagamento. È altresì incluso l'uso illegale di un computer per ricavare un guadagno finanziario. La decisione quadro dispone inoltre la cooperazione e lo scambio di informazioni tra Stati membri per affrontare dette attività illecite.

³⁵ Prevenzione delle frodi e delle falsificazioni dei mezzi di pagamento diversi dai contanti del 9.2.2001 COM(2001) 11 def.

³⁶ Per ulteriori informazioni su tutte le misure previste dal piano d'azione 2001-2003 e sulla loro attuazione, accedere a: http://europa.eu.int/comm/internal_market/payments/fraud/index_en.htm.

attori devono pervenire a piena attuazione. **Tramite il Forum UE per la prevenzione del crimine organizzato e altri gruppi³⁷, la Commissione procederà ad esaminare la natura e la portata dei possibili contenuti degli orientamenti sulle modalità di collaborazione delle agenzie pubbliche e private per combattere più efficacemente la frode. L'assenza di una legislazione armonizzata nella lotta contro la frode rappresenta un notevole ostacolo per la cooperazione giudiziaria e tra forze di polizia in quest'area.**

2.7. Protezione degli interessi finanziari della Comunità

Le risorse stesse della Comunità subiscono ingenti perdite a causa delle attività fraudolente, che generano procedimenti penali a basso rischio e generalmente pene minime in caso di condanna.

In base all'articolo 280 del trattato CE, la Comunità e gli Stati membri possono assumere le misure necessarie per contrastare la frode che danneggia gli interessi finanziari comunitari. In virtù della Convenzione del 1995 sulla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee (in vigore dal 17 ottobre 2002), il secondo protocollo di tale Convenzione³⁸ invita gli Stati membri ad assumere misure e a scambiare informazioni con la Commissione, al fine di prevedere la responsabilità delle persone giuridiche in caso di frode, corruzione e riciclaggio di denaro. Il secondo protocollo non è ancora entrato in vigore e i due Stati membri che non lo hanno ancora ratificato dovrebbero accelerare i loro sforzi in tal senso per garantire una lotta più efficace contro la frode a danno degli interessi finanziari della Comunità.

L'Ufficio per la lotta antifrode (OLAF) svolge un ruolo fondamentale nelle indagini e/o nel coordinamento di tutte le aree della protezione degli interessi finanziari comunitari. Gli sforzi profusi per individuare e impedire il riciclaggio dei proventi di frodi a danno dell'Unione europea costituiscono un importante elemento della protezione degli interessi finanziari della Comunità. La migliore cooperazione e lo scambio di informazioni con le UIF avranno un impatto importante sugli sforzi dell'OLAF in quest'area.

L'assistenza reciproca coordinata in campo amministrativo e lo scambio di informazioni costituiscono importanti elementi nella lotta contro la frode. La Commissione sta preparando un'iniziativa sull'assistenza amministrativa reciproca per la protezione degli interessi finanziari comunitari contro la frode e altre attività illecite. Tale iniziativa coprirà i settori dell'assistenza verticale e/o orizzontale in campo amministrativo e lo scambio di informazioni nelle aree della frode relativa all'imposta sul valore aggiunto, del riciclaggio dei proventi delle frodi ai danni della Comunità europea, delle frodi sui fondi strutturali e altri tipi di frode non ancora trattati dalla legislazione secondaria comunitaria.

Nel campo del crimine finanziario, l'iniziativa mira a fare uso delle informazioni ottenute in base agli strumenti antiriciclaggio dagli strumenti giuridici del primo e

³⁷ Ad esempio, il Gruppo di esperti UE per la prevenzione delle frodi nell'ambito dei pagamenti con mezzi diversi dai contanti.

³⁸ Secondo protocollo, redatto sulla base dell'articolo K.3 del trattato che istituisce l'Unione europea, per la Convenzione sulla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee, GU C 221 del 19.7.1997, pag. 12.

del terzo pilastro al fine di proteggere gli interessi finanziari della Comunità. Ciò si esplica segnatamente nell'attività di rintracciamento della frode ai danni della Comunità europea tramite informazioni sulle transazioni finanziarie sospette. Anche la **frode relativa all'imposta sul valore aggiunto** costituisce una delle principali preoccupazioni per gli Stati membri e la Comunità europea. L'imposta sul valore aggiunto costituisce infatti in alcuni Stati membri la più importante fonte di entrate fiscali e le risorse provenienti dall'imposta sul valore aggiunto riscossa negli Stati membri contribuiscono fino al 25% del bilancio comunitario. Oltre alla perdita di entrate, questo tipo di frode mette a repentaglio il commercio legittimo in taluni settori economici e ostacola il funzionamento del mercato interno.

Pertanto, nel giugno 2001, la Commissione ha presentato una proposta³⁹ di un nuovo regolamento per incrementare la cooperazione tra le autorità fiscali degli Stati membri al fine di combattere la frode sull'imposta sul valore aggiunto. Il Consiglio ha adottato tale proposta in data 8 ottobre 2003 e un nuovo regolamento⁴⁰ (n. 1798/2003) sulla cooperazione amministrativa nel settore dell'imposta sul valore aggiunto è entrato in vigore in data 1° gennaio 2004. Tale regolamento migliora considerevolmente il quadro giuridico per la cooperazione amministrativa ed è pertanto da ritenersi uno strumento di primo piano per la lotta contro la frode relativa all'imposta sul valore aggiunto.

Sebbene il nuovo regolamento sulla cooperazione amministrativa nel settore dell'imposta sul valore aggiunto costituisca un prerequisito per migliorare la cooperazione tra gli Stati membri nella lotta contro la frode sull'imposta sul valore aggiunto, era necessario coniugare a questa iniziativa legislativa misure concrete per il rafforzamento della cooperazione tra amministrazioni e funzionari fiscali. È stato pertanto adottato dal Consiglio e dal Parlamento europeo il programma Fiscalis 2003-2007, che si prefigge di migliorare la collaborazione quotidiana tra i funzionari.

Parallelamente, la Commissione, assieme agli Stati membri, ha condotto un esame approfondito della frode relativa all'imposta sul valore aggiunto nel commercio intracomunitario e identificato le varie misure assunte a livello nazionale che hanno fornito i risultati migliori nella lotta contro la "frode tramite società prestanome". Contemporaneamente, diversi Stati membri stanno adattando i loro sistemi di controllo nazionali sulla base di queste "migliori pratiche" al fine di impedire ed eliminare tale frode.

L'iniziativa della Commissione in campo legislativo per un regolamento sulla assistenza amministrativa reciproca e lo scambio di informazioni forniranno una base giuridica più completa per il necessario ed auspicato ruolo di coordinamento della Commissione (OLAF) nel campo della frode transnazionale sull'imposta sul valore aggiunto. Questa iniziativa è complementare alla legislazione esistente, in particolare il regolamento 515/97 relativo alla mutua assistenza in materia doganale e agricola nonché il regolamento 1798/2003 relativo alla cooperazione amministrativa in materia di imposta sul valore aggiunto.

Tuttavia, in aggiunta a quanto recentemente conseguito in questo settore, **sussiste la necessità di studiare l'elaborazione di un concetto comune e globale a livello UE**

³⁹ COM(2001) 294 def. del 18.6.2001.

⁴⁰ Regolamento del Consiglio (CE) n. 1798/2003.

di frode fiscale e l'armonizzazione delle sanzioni penali. La Commissione intende lanciare uno studio comparativo delle rispettive definizioni di frode fiscale e delle relative conseguenze penali. È necessaria una maggiore cooperazione, in particolare tra gli Stati membri, la Commissione (OLAF), Eurojust ed Europol, facendo un maggiore uso delle strutture di coordinamento esistenti a livello di OLAF ed Eurojust, che richiede risorse adeguate per ottimizzare il potenziale di un partenariato più efficiente⁴¹.

Infine, la creazione di una Procura europea responsabile di individuare e perseguire in sede giudiziale gli illeciti contro gli interessi finanziari della Comunità, rafforzerebbe la lotta contro il crimine finanziario organizzato.

2.8. Tutela dell'euro

L'introduzione dell'euro ha creato l'esigenza di una più stretta collaborazione tra gli Stati membri dell'Unione europea e l'adozione di regole e procedure comuni. Inoltre, ha richiesto azioni specifiche per impedire la falsificazione, tra cui un regolamento che definisce misure specifiche per la tutela dell'euro⁴² e una decisione quadro sulle sanzioni penali⁴³. Il Consiglio ha altresì esteso il mandato dell'Europol per includervi la falsificazione delle monete⁴⁴ e assegnato alla Commissione il coordinamento della formazione e dell'assistenza tecnica, attraverso una decisione che stabilisce un programma finanziario specifico⁴⁵.

La Banca centrale europea ("BCE") ha istituito e mantiene la base di dati CMS⁴⁶ sulle contraffazioni e analizza nuovi tipi di banconote falsificate. Europol è responsabile della trasmissione e dell'analisi delle informazioni e ha creato una base di dati comprendente dati sulle attività criminali da utilizzare per l'applicazione della legge e sta rafforzando il suo ruolo in quest'area. La Commissione (OLAF) segue l'attuazione della legislazione e prepara le iniziative legislative, gestisce la formazione e il programma di assistenza tecnica "Pericle" e analizza i nuovi tipi di monete in euro falsificate.

Tutti gli Stati membri hanno attuato la legislazione comunitaria relativa alle sanzioni penali⁴⁷, creando uffici centrali nazionali per la protezione dalla falsificazione ed

⁴¹ Vedere la seconda dichiarazione concernente la decisione del Consiglio che estende il mandato dell'Europol alle forme gravi di criminalità internazionale enumerate nell'allegato della convenzione Europol, GU C 362 del 18.12.2001, pag. 2.

⁴² Regolamento (CE) n. 1338/2001 del Consiglio, del 28 giugno 2001, che definisce talune misure necessarie alla protezione dell'euro contro la falsificazione, GU L 181 del 4.7.2001 pag. 6.

⁴³ Decisione quadro del Consiglio, del 29 maggio 2000, relativa al rafforzamento della tutela per mezzo di sanzioni penali e altre sanzioni contro la falsificazione di monete in relazione all'introduzione dell'euro, (2000/383/GAI), GU L 140 del 14.6.2000, pag. 1.

⁴⁴ Decisione del Consiglio, del 29 aprile 1999, che estende il mandato dell'Europol alla lotta contro la falsificazione di monete e di altri mezzi di pagamento, (1999/C 149/02), GU C 149 del 28.5.1999, pag. 16.

⁴⁵ Decisione del Consiglio, del 17 dicembre 2001, che istituisce un programma di azione in materia di scambi, assistenza e formazione per la protezione dell'euro contro la contraffazione monetaria (programma "Pericle"), (2001/923/EC), GU L 339 del 21.12.2001 pag. 50.

⁴⁶ Counterfeit Monitoring System - Sistema di monitoraggio antifalsificazioni.

⁴⁷ Relazioni della Commissione, basate sull'articolo 11 della decisione quadro del Consiglio, del 29 maggio 2000, relativa al rafforzamento della tutela per mezzo di sanzioni penali e altre sanzioni contro la falsificazione di monete in relazione all'introduzione dell'euro, COM(2001) 771 def. del 13 dicembre 2001 e COM(2003) 532 def. del 3 settembre 2003.

organismi designati responsabili dell'analisi tecnica delle falsificazioni. Essi hanno altresì introdotto la legislazione che obbliga gli enti creditizi a ritirare dalla circolazione e consegnare le monete falsificate. Infine, coordinati dalla Commissione, gli Stati membri eseguono le attività di formazione e assistenza tecnica per la protezione dell'euro.

L'uso sempre maggiore di moderne apparecchiature digitali, che consentono la riproduzione con relativa facilità delle banconote, è attualmente oggetto di esame da parte della BCE e della Commissione. Si sta considerando una legislazione comunitaria riguardante l'uso di specifiche caratteristiche leggibili a macchina incorporate nelle banconote in euro⁴⁸. Infine, sono attualmente all'esame metodi comuni per il rilevamento delle banconote e delle monete falsificate a livello di enti creditizi e altri istituti pertinenti.

3. STRUMENTI ORIZZONTALI PER RAFFORZARE LA LOTTA CONTRO IL CRIMINE FINANZIARIO ORGANIZZATO

La Commissione europea intende sviluppare e potenziare una serie di misure orizzontali per prevenire e combattere il crimine organizzato in generale, utili anche per la lotta contro il crimine finanziario organizzato.

3.1. Trasparenza di talune persone giuridiche

È necessario in generale migliorare gli standard di trasparenza e integrità nelle amministrazioni pubbliche e nelle entità private per impedire e scoraggiare il crimine finanziario in genere e contribuire così a un'efficace identificazione del crimine finanziario organizzato. Il GAFI ha evidenziato la necessità di facilitare l'accesso alle informazioni sulla proprietà effettiva e il controllo delle persone giuridiche, con particolare attenzione per le azioni al portatore e i "trust"⁴⁹. L'esigenza di una maggiore trasparenza sul beneficiario è stata altresì riconosciuta nelle conclusioni del Consiglio europeo dell'ottobre 1999⁵⁰.

Una relazione intrapresa per conto della Commissione⁵¹ ha concluso che una mancanza di trasparenza riguardante in particolare l'identificazione del proprietario effettivo, l'uso di trust o strumenti equivalenti e l'uso di fiduciari rappresentino ostacoli alla cooperazione internazionale nella lotta contro il riciclaggio di denaro. Le raccomandazioni 33 e 34 delle 40 raccomandazioni del GAFI evidenziano altresì i rischi che le azioni al portatore e i trust possano essere utilizzati in modo indebito a fini di riciclaggio dei capitali.

⁴⁸ Tale legislazione europea richiederebbe che tutti i produttori o gli importatori con sede nell'UE di stampanti, scanner e software di elaborazione immagini, incorporino idonei rivelatori nei loro prodotti, basandosi sul sistema CDS (Counterfeit Deterrence System - Sistema di dissuasione antifalsificazioni) sviluppato dalla Banca centrale europea e da altre banche centrali.

⁴⁹ Vedere in particolare le raccomandazioni 33 e 34 delle 40 raccomandazioni del GAFI.

⁵⁰ La conclusione 54 dichiara che "Occorre, tenendo nella debita considerazione la protezione dei dati, migliorare la trasparenza delle transazioni finanziarie e degli assetti societari..."

⁵¹ Studio delle normative e della loro attuazione negli stati membri della UE che costituiscono ostacolo alla cooperazione internazionale finalizzata alla prevenzione del riciclaggio dei capitali, Transcrime Research Institute, relazione finale dell'ottobre 2001, disponibile all'indirizzo <http://www.transcrime.unitn.it>.

Il caso Parmalat e altri scandali finanziari hanno evidenziato molti errori. La Commissione è ora impegnata nell'attuazione della suo programma di governance e legislazione societaria che tratta una serie di aree di comprovata debolezza. La Commissione ha recentemente adottato una proposta di direttiva che modifica la Settima direttiva in materia di diritto delle società sulla revisione legale. Vi si affrontano questioni quali la supervisione dei revisori dei conti da parte di organismi indipendenti; altri argomenti presi in considerazione includono la piena responsabilità dei revisori dei conti di gruppi per i bilanci consolidati delle società quotate; la necessità di comitati di audit indipendenti funzionali e con pieni poteri in tutte le società quotate; il rafforzamento dei regimi di sanzioni e la necessità di potenziare la cooperazione a livello europeo di tutti gli organismi di supervisione. È incluso anche un modello di cooperazione con i regolatori dei paesi terzi.

Inoltre, si dovranno accelerare i lavori sul ruolo dei consiglieri d'amministrazione indipendenti senza incarichi esecutivi o di supervisione; sull'esigenza che tutti gli amministratori siano responsabili collettivamente dei conti societari e sulla garanzia di informazioni e segnalazioni complete rispetto alla struttura del gruppo e sulle relazioni interne ad esso. Laddove si faccia ricorso ai paradisi fiscali e alle società di comodo, prosegue la riflessione sulla possibilità che tali operazioni debbano essere registrate nei conti societari; che la loro finalità sia resa esplicita e che il revisore dei conti del gruppo sia responsabile di verificare che la descrizione corrisponda al vero.

La necessità di una maggiore trasparenza per impedire l'infiltrazione nei settori pubblico e privato del crimine organizzato è anch'essa argomento della "strategia del millennio"⁵². La Commissione ha recentemente finanziato uno studio⁵³ che analizza le misure prese dagli Stati membri per impedire la penetrazione delle persone giuridiche da parte del crimine organizzato e di gruppi terroristici. Una discussione in maggiore dettaglio degli esiti di questo studio è contenuta nella comunicazione della Commissione sulla lotta al terrorismo e altre forme di grave criminalità⁵⁴.

La Commissione ritiene che regole per una maggiore trasparenza potrebbero contribuire a combattere il crimine finanziario organizzato, ma che esse vadano elaborate in stretta collaborazione con i rappresentanti dei settori non governativi. Una maggiore trasparenza nel settore societario può incidere sull'efficienza e sui costi economici, ad esempio, mediante la richiesta di un esame più accurato dell'identità degli amministratori o degli azionisti. In seguito al Documento di lavoro della Commissione sulla trasparenza delle persone giuridiche⁵⁵, la Commissione propone di effettuare un'analisi costi/benefici in relazione al miglioramento delle misure di trasparenza per contribuire a combattere il crimine finanziario organizzato.

⁵² Prevenzione e controllo della criminalità organizzata: Strategia dell'Unione europea per l'inizio del nuovo millennio 2000/C 124/01. Vedere in particolare la raccomandazione 3.

⁵³ Comparative Study into Member States' Measures to Prevent the Infiltration of Legal Entities by Organised Crime and Terrorist Groups – Institute of Advanced Legal Studies, [Studio comparativo delle misure degli Stati membri per impedire l'infiltrazione in entità legali da parte del crimine organizzato e di gruppi terroristici], settembre 2003.

⁵⁴ Comunicazione della Commissione relativa a talune azioni da intraprendere nel settore della lotta contro il terrorismo e altre forme gravi di criminalità, in particolare per migliorare gli scambi di informazioni, adottata dalla Commissione il 29.3.2004 - COM(2004) 221.

⁵⁵ Documento di lavoro della Commissione sulla trasparenza delle persone giuridiche e sulle misure per aumentare la trasparenza nel settore bancario/finanziario nel contesto delle iniziative per contrastare il riciclaggio dei capitali, Bruxelles 16.10.2001 SEC(2001) 1645.

La Commissione riconosce inoltre che una maggiore trasparenza e un migliore scambio di informazioni non sono pertinenti solo alla lotta contro il crimine finanziario organizzato, ma possono svolgere anche un ruolo chiave in altre aree di interesse per l'Unione europea. Si devono esaminare nuove modalità di prevenzione e lotta alle irregolarità in campo finanziario, con particolare attenzione, *inter alia*, all'uso da parte delle società di strutture opache e complesse (compresi taluni strumenti derivati) delle società controllate e altri “veicoli” per commettere e coprire irregolarità nel settore finanziario e fiscale. Uno degli obiettivi potrebbe essere la raccomandazione di un approccio comprensivo e coerente dell'Unione europea per affrontare tali comportamenti.

3.2. Cooperazione tra il settore pubblico e quello privato

La cooperazione tra il settore finanziario e altri settori di attività e le autorità incaricate dell'applicazione della legge a livello di Unione europea dovrebbe svolgere un ruolo significativo nella prevenzione e individuazione del riciclaggio di denaro e di altre forme di crimine finanziario. Ciò può facilitare l'identificazione delle migliori pratiche all'interno delle attività commerciali, incoraggiare scambi incrociati di idee e promuovere l'incremento dei controlli interni in tutto il settore. Si ritiene che un volume significativo del crimine finanziario organizzato non venga mai segnalato. La promozione di una più stretta collaborazione tra le forze di polizia (o altre autorità) e il settore privato potrebbe incoraggiare una più cospicua attività di segnalazione dei crimini finanziari.

Nel contesto del riciclaggio dei capitali, la maggiore cooperazione tra le autorità incaricate dell'applicazione della legge, il governo, il settore finanziario e altri settori economici dovrebbe promuovere **l'identificazione e l'eliminazione dei punti vulnerabili** interni ai sistemi finanziari e sfruttati dal crimine organizzato⁵⁶.

La Commissione intende promuovere lo sviluppo della cooperazione tra il settore pubblico e quello privato al Forum UE per la prevenzione del crimine organizzato e incoraggiando un più intenso lavoro di ricerca in quest'area. A partire dalle conclusioni della conferenza di Dublino “Tackling Organised Crime in Partnership”⁵⁷, la Commissione, in consultazione con altri organismi, svilupperà un piano d'azione per attuare tale cooperazione a livello di Unione europea.

La Commissione esaminerà la natura e la portata del coordinamento tra i funzionari di polizia e governativi e i rappresentanti della comunità finanziaria e di altri settori colpiti dal crimine finanziario organizzato.

⁵⁶ Nel luglio 2003 il dipartimento statunitense per la sicurezza interna ha annunciato un nuovo programma per la condivisione con il settore privato dei dati sui problemi di sicurezza e i punti vulnerabili del sistema finanziario individuati durante le indagini per aiutare le società private a migliorare le proprie difese contro il riciclaggio dei capitali e altri crimini finanziari.

⁵⁷ La conferenza di Dublino “Tackling Organised Crime in Partnership” si è tenuta in data 20 e 21 novembre 2003. È stata finanziata dal programma AGIS della Commissione europea, con il supporto del ministero della Giustizia, dell'Uguaglianza e della Riforma legale irlandese e del Centro per la cooperazione internazionale della polizia dei Paesi Bassi. La dichiarazione conclusiva della conferenza, nota come “Dichiarazione di Dublino” ha delineato una serie di raccomandazioni riguardanti l'attuazione di partenariati per la prevenzione del crimine organizzato.

3.3. Indagini finanziarie

Le indagini finanziarie costituiscono uno strumento efficace per ottenere maggiori informazioni sulle attività e i modelli di comportamento della criminalità organizzata e forniscono un vero valore aggiunto alle indagini negli Stati membri. Se si intende prendere seriamente la lotta al crimine finanziario organizzato, è necessario attribuirle un'assoluta priorità tra le responsabilità dei capi di polizia e predisporre disposizioni adeguate per le necessarie esigenze in termini di risorse e formazione presso la polizia e le autorità giudiziarie.

Le indagini finanziarie possono svolgere un importante ruolo nel potenziamento delle politiche di smantellamento del crimine organizzato. Questa forma di tecnica investigativa va incoraggiata sia a livello nazionale che, nei casi appropriati, a livello europeo.⁵⁸ Per avere successo nell'affrontare il crimine organizzato e il suo finanziamento occorre modificare le modalità operative tradizionali. Nelle indagini sui crimini finanziari, è infatti auspicabile l'adozione di un approccio “globale” e avviare simultaneamente indagini che abbiano come oggetto il crimine stesso e tutte le altre attività ad esso correlate. **La lotta al crimine finanziario organizzato può essere migliorata tramite l'elaborazione di una politica comune sullo sviluppo e la realizzazione delle indagini finanziarie come tecnica investigativa. Si devono altresì analizzare le regole standard dell'indagine finanziaria in tutta l'Unione europea, segnatamente in connessione al finanziamento, ai requisiti di formazione e ai meccanismi di cooperazione di tali organismi.**

Gli Stati membri devono migliorare le capacità dell'Europol in linea con lo sviluppo delle esigenze di indagine finanziaria. All'Europol vanno attribuiti poteri che consentano di intraprendere le indagini finanziarie in parallelo con le indagini settoriali sul crimine organizzato.

La Commissione propone di istituire un gruppo di lavoro formato dai rappresentanti della Commissione europea (incluso l'OLAF), dell'Europol e di Eurojust, dedicato all'elaborazione degli standard minimi per i sistemi informativi nazionali sul crimine, al fine di facilitare l'analisi strategica e tattica, la pianificazione e le operazioni future, contribuendo a un'efficace applicazione della legge guidata dalle informazioni in tutta l'Unione europea.

3.4. Statistiche e benchmark

La lotta contro il crimine finanziario organizzato trarrebbe beneficio da una definizione comune dei crimini finanziari, che contribuirebbe altresì alla creazione di dati statistici affidabili e comparabili, rappresentativi delle tendenze in quest'area. La raccomandazione 32 delle 40 raccomandazioni GAFI invita ad istituire meccanismi statistici ad ampio raggio per migliorare l'efficacia e l'efficienza dei sistemi antiriciclaggio. Un sistema comune per la misurazione del volume della segnalazioni di operazioni sospette, i procedimenti giudiziari sul riciclaggio di denaro, le condanne e altre forme di applicazione della legge a seguito delle segnalazioni di operazioni sospette, rappresenterebbe un valido strumento, unitamente all'attuazione di sistemi di allarme preventivo e alla valutazione dell'efficacia della politica in quest'area. L'articolo 30(2) d) del trattato sull'Unione europea stabilisce che l'azione

⁵⁸

Vedere in particolare la raccomandazione 27 delle 40 raccomandazioni GAFI.

comune nella cooperazione della polizia deve includere la creazione di una rete di ricerca, documentazione e dati statistici sul crimine transfrontaliero. La raccomandazione 1 della strategia del millennio prevedeva una definizione uniforme dell'Unione europea degli argomenti e fenomeni relativi al crimine organizzato e l'identificazione delle tendenze emergenti⁵⁹.

La Commissione, congiuntamente alle parti interessate, intende promuovere la raccolta dei dati pertinenti e i meccanismi statistici con particolare riguardo al crimine finanziario organizzato. La Commissione è inoltre favorevole all'attuazione di una serie di valutazioni dei rischi economici sulle forme settoriali del crimine organizzato, in vista della formulazione di una metodologia europea per la valutazione dei rischi e dei danni economici.

3.5. Impermeabilità al crimine

I servizi della Commissione stanno lavorando a un meccanismo che semplifichi l'identificazione delle proposte legislative che potrebbero inavvertitamente creare opportunità di crimine. In una fase successiva, si potrà estendere tale forma di valutazione ad aree al di là del processo legislativo, comprendenti le procedure e i processi relativi ai moduli di richiesta di indennizzo assicurativo o di richiesta di carte di credito, al fine di ridurre le opportunità di frode. Per quanto riguarda la frode ai danni del bilancio comunitario, la Commissione e l'OLAF hanno varato un'iniziativa di impermeabilizzazione alla frode progettata per identificare ed eliminare le opportunità di frode nel sistema legislativo comunitario e altre proposte⁶⁰.

3.6. Valutazione e monitoraggio delle politiche

La Commissione europea attribuisce particolare importanza al meccanismo di mutua valutazione istituito dal Gruppo pluridisciplinare del Consiglio. **La Commissione prevede una valutazione completa dell'efficacia e dell'impatto della politica e delle misure di lotta contro il crimine finanziario organizzato nell'Unione europea nel 2005. Tali missioni di valutazione si prefiggono di identificare le migliori pratiche e le aree in cui assumere ulteriori misure di lotta al crimine finanziario organizzato.**

3.7. Programmi di formazione, workshop e studi

La formazione costituisce un elemento chiave nella lotta contro il crimine finanziario organizzato. Le autorità preposte all'applicazione della legge, le autorità giudiziarie e il settore privato devono disporre delle necessarie competenze e know-how specifici. Gli interventi formativi devono motivare il personale e, laddove possibile, la società civile nel suo insieme, affrontando gli imperativi economici e sociali sottostanti alla lotta contro il crimine organizzato.

⁵⁹ Prevenzione e controllo della criminalità organizzata: Strategia dell'Unione europea per l'inizio del nuovo millennio – GU C 124 del 3.5.2000. La raccomandazione 1 tratta implicitamente la necessità di un apparato statistico coerente che faciliti la definizione della natura e della portata del crimine organizzato, valutando le tendenze europee e l'efficacia delle politiche adottate e attuate.

⁶⁰ Comunicazione della Commissione del 7.11.2001 SEC(2001) 2029 def.

La Commissione europea continuerà a condurre e/o finanziare seminari, workshop e studi nell'ambito del programma di finanziamento AGIS, i cui dettagli sono reperibili nelle pagine dedicate a libertà, sicurezza e giustizia del portale Europa (www.europa.eu.int).

4. POLITICHE A SUPPORTO DELL'ATTUAZIONE DI MISURE DI PREVENZIONE E LOTTA AL CRIMINE FINANZIARIO ORGANIZZATO

4.1. Misure di finanziamento della lotta contro il crimine finanziario organizzato

In data 10 febbraio 2004, la Commissione ha pubblicato una comunicazione sulle prospettive finanziarie successive al 2006, dal titolo “Costruire il nostro avvenire comune – Sfide e mezzi finanziari dell'Unione allargata 2007-2013 (COM (2004) 101 definitivo). Questa comunicazione identifica l'area di libertà, sicurezza e giustizia come una priorità nel quadro politico complessivo e come “la nuova frontiera dell'integrazione”. Le priorità nell'area della sicurezza si concentrano in particolare sulle attività di prevenzione del crimine, “in particolare delle forme criminose emergenti e delle risorse della grande criminalità e della criminalità organizzata”. Tale impegno per l'attuazione di nuovi meccanismi di finanziamento preso dalla Commissione contribuirà all'ampliamento del dibattito generale e allo sviluppo di politiche per una lotta efficace contro il crimine finanziario organizzato a livello di Unione europea. La Commissione europea svolgerà pertanto un ruolo cruciale nelle attività di supporto, monitoraggio e ulteriore sviluppo di iniziative legislative e politiche in questo campo.

4.2. Potenziamento dell'azione esterna nella lotta al crimine finanziario organizzato

I programmi di assistenza tecnica dell'Unione europea mirano ad aiutare i paesi terzi a migliorare la loro capacità di soddisfare gli standard europei o internazionali. Vi è una crescente tendenza all'inclusione degli aspetti relativi alla Giustizia e agli Affari interni in tali programmi, segnatamente in termini di riciclaggio dei capitali e finanziamento del terrorismo. L'Unione europea ha inoltre concluso una serie di accordi con paesi terzi, e recentemente con gli Stati Uniti, sulla reciproca assistenza legale in materia di diritto penale, in data 25 giugno 2003⁶¹. La Commissione europea intende esaminare la possibilità di concludere accordi simili tra l'Unione europea e altri paesi. La Commissione ricorda altresì la necessità⁶² di migliorare la coerenza delle politiche comunitarie relative ai paradisi fiscali come mezzo per promuovere gli standard europei o internazionali delle migliori pratiche.

⁶¹ Oltre alla reciproca assistenza legale in materia di giustizia criminale, l'accordo UE/USA affronta altresì aree più specifiche del crimine finanziario, in particolare lo scambio di informazioni sui conti bancari relativi a persone fisiche e giuridiche sospette o accusate di crimini.

⁶² Vedere Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo e al Comitato economico e sociale sulla politica fiscale dell'Unione europea - Priorità per gli anni a venire. (COM(2001) 260 def. del 23 maggio 2001).

5. CONCLUSIONI

Il crimine finanziario organizzato minaccia i legittimi attori economici e incrementa l'economia sommersa, diminuendo così la crescita economica e le risorse pubbliche. La lotta contro il crimine finanziario organizzato assume un'importanza ancora maggiore quando si comprende che la riduzione di questo tipo di crimini ha ripercussioni più ampie sulla lotta contro la criminalità organizzata in generale. Il denaro è la linfa vitale del crimine organizzato: riducendo o eliminando l'accesso ad esso da parte dei gruppi criminali organizzati, questi ne risulteranno notevolmente indeboliti.

La lotta contro il riciclaggio dei capitali è da anni una delle principali priorità politiche dell'Unione europea, basata sulla necessità di proteggere il sistema finanziario e di contribuire agli sforzi per combattere il crimine organizzato. I tragici eventi dell'11 settembre 2001 e il consenso internazionale sull'esigenza di combattere il finanziamento del terrorismo hanno conferito a questo lavoro visibilità e importanza ancora maggiori.

Pur riconoscendo che sono già in atto misure antiriciclaggio di ampia portata, la Commissione è determinata a proseguire la lotta contro il riciclaggio di denaro e a sviluppare la legislazione nel contesto di un sistema finanziario sempre più sofisticato.

La prima e la seconda direttiva contro il riciclaggio dei capitali hanno istituito controlli significativi designati a semplificare l'individuazione delle operazioni di riciclaggio di denaro e altri beni derivanti da attività criminose. Questo lavoro proseguirà: la proposta della Commissione di una terza direttiva antiriciclaggio, da presentarsi nel giugno 2004, mira appunto a consolidare e rafforzare questo approccio. La proposta di terza direttiva prevede la modifica delle direttive esistenti in modo da tenere conto della 40 raccomandazioni GAFI riviste e delle ulteriori modifiche necessarie a rafforzare le difese contro il riciclaggio.

La lotta al crimine finanziario organizzato deve impegnare tutti gli attori nello sforzo comune di identificare, monitorare e combattere il crimine. Lo sviluppo di una maggiore cooperazione tra il settore pubblico e quello privato rappresenta un elemento chiave in quest'area. Parimenti, una cooperazione e uno scambio di informazioni migliori tra tutti i soggetti preposti all'applicazione della legge, sia a livello nazionale che internazionale, svolgerà un ruolo significativo in questo contesto. È necessario concentrarsi maggiormente sul ruolo strategico di Europol ed Eurojust nelle indagini congiunte e parallele e sul coordinamento tra Europol e le forze di polizia e le autorità giudiziarie nazionali.

Le indagini finanziarie devono diventare parte sistematica delle attività di applicazione della legge, adottando un approccio "globale" al crimine e raccogliendo informazioni sulle reti criminali e i beneficiari del crimine organizzato. Occorre esaminare ulteriormente i possibili strumenti che consentono l'identificazione, il congelamento e la confisca dei beni e dei mezzi dei gruppi criminali organizzati, possibilmente con l'assistenza di organismi specializzati nel recupero beni e di procedure civili specifiche.

I criminali si avvantaggiano della capacità di occultare l'identità del vero proprietario dei beni, della facilità con cui è possibile creare società e dell'uso di prestanome. La trasparenza rimane pertanto una questione di primaria importanza nella lotta contro il crimine finanziario organizzato e saranno necessari ulteriori sforzi in quest'area.

Sono altresì imprescindibili altre forme di supporto che permettano di ottimizzare la lotta al crimine finanziario organizzato. Occorre sviluppare strumenti in grado di analizzare la natura e la portata delle forme specifiche di tale crimine, di monitorare le tendenze sviluppatesi e di valutare l'efficacia della politica attuata. La valutazione delle misure politiche di lotta al crimine finanziario organizzato si rivela essenziale. La Commissione intende pertanto proporre una valutazione globale dell'efficacia delle misure intraprese in quest'area al fine di identificare le migliori pratiche e le eventuali aree che richiedono ulteriori sforzi.

La Commissione europea concepisce la lotta contro il crimine finanziario organizzato come una delle principali priorità per gli anni a venire ed è determinata a svolgere un ruolo chiave nell'adozione di misure efficaci ed efficienti in questo campo, come delineato nella presente comunicazione.
