

PARLAMENTO EUROPEO

1999



2004

Documento di seduta

FINALE
A5-0073/2003

25 marzo 2003

*****I**

RELAZIONE

sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla prevenzione del riciclaggio di capitali mediante la cooperazione doganale (COM(2002) 328 – C5-0291/2002 – 2002/0132(COD))

Commissione per le libertà e i diritti dei cittadini, la giustizia e gli affari interni

Relatore: Ingo Schmitt

Significato dei simboli utilizzati

- * Procedura di consultazione
maggioranza dei voti espressi
- **I Procedura di cooperazione (prima lettura)
maggioranza dei voti espressi
- **II Procedura di cooperazione (seconda lettura)
*maggioranza dei voti espressi per approvare la posizione comune
maggioranza dei deputati che compongono il Parlamento per
respingere o emendare la posizione comune*
- *** Parere conforme
*maggioranza dei deputati che compongono il Parlamento salvo nei
casi contemplati dagli articoli 105, 107, 161 e 300 del trattato CE
e dall'articolo 7 del trattato UE*
- ***I Procedura di codecisione (prima lettura)
maggioranza dei voti espressi
- ***II Procedura di codecisione (seconda lettura)
*maggioranza dei voti espressi per approvare la posizione comune
maggioranza dei deputati che compongono il Parlamento per
respingere o emendare la posizione comune*
- ***III Procedura di codecisione (terza lettura)
maggioranza dei voti espressi per approvare il progetto comune

(La procedura indicata è fondata sulla base giuridica proposta dalla Commissione.)

Emendamenti a un testo legislativo

Negli emendamenti del Parlamento l'evidenziazione è effettuata in corsivo grassetto. L'evidenziazione in corsivo chiaro è un'indicazione destinata ai servizi tecnici, che concerne elementi del testo legislativo per i quali viene proposta una correzione in vista dell'elaborazione del testo finale (ad esempio, elementi manifestamente errati o mancanti in una versione linguistica). Le correzioni proposte sono subordinate all'accordo dei servizi tecnici interessati.

INDICE

	Pagina
PAGINA REGOLAMENTARE.....	4
PROGETTO DI RISOLUZIONE LEGISLATIVA.....	5
MOTIVAZIONE.....	18
PARERE DELLA COMMISSIONE PER I PROBLEMI ECONOMICI E MONETARI.....	21
PARERE SULLA BASE GIURIDICA DELLA COMMISSIONE GIURIDICA E PER IL MERCATO INTERNO	26

PAGINA REGOLAMENTARE

Con lettera del 25 giugno 2002 la Commissione ha presentato al Parlamento, a norma dell'articolo 251, paragrafo 2, e dell'articolo 135 del trattato CE, la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla prevenzione del riciclaggio di capitali mediante la cooperazione doganale (COM(2002) 328 – 2002/0132 (COD)).

Nella seduta del 1° luglio 2002 il Presidente del Parlamento ha comunicato di aver deferito tale proposta alla commissione per le libertà e i diritti dei cittadini, la giustizia e gli affari interni per l'esame di merito e, per parere, alla commissione per i problemi economici e monetari e alla commissione giuridica e per il mercato interno (C5-0291/2002).

Con lettera del 16 gennaio 2003 la commissione per le libertà e i diritti dei cittadini, la giustizia e gli affari interni ha deciso di chiedere il parere della commissione giuridica e per il mercato interno in merito alla base giuridica della proposta, conformemente all'articolo 63, paragrafo 2 del regolamento.

Nella riunione dell'11 settembre 2002 la commissione per le libertà e i diritti dei cittadini, la giustizia e gli affari interni ha nominato relatore Ingo Schmitt.

Nelle riunioni del 12 novembre 2002, 21 gennaio e 19 marzo 2003 ha esaminato la proposta della Commissione e il progetto di relazione.

Nell'ultima riunione indicata ha approvato il progetto di risoluzione legislativa con 18 voti favorevoli, 5 contrari e 2 astensioni.

Erano presenti al momento della votazione Jorge Salvador Hernández Mollar (presidente), Johanna L.A. Boogerd-Quaak (vicepresidente), Robert J.E. Evans (vicepresidente), Ingo Schmitt (relatore), Alima Boumediene-Thiery, Kathalijne Maria Buitenweg (in sostituzione di Pierre Jonckheer), Ozan Ceyhun, Carlos Coelho, Thierry Cornillet, Gérard M.J. Deprez, Giuseppe Di Lello Finuoli, Adeline Hazan, Ewa Hedkvist Petersen (in sostituzione di Michael Cashman), Anna Karamanou (in sostituzione di Martine Roure), Margot Keßler, Eva Klamt, Ole Krarup, Alain Krivine (in sostituzione di Fodé Sylla), Marjo Matikainen-Kallström (in sostituzione di Mary Elizabeth Banotti), Hartmut Nassauer, Marcelino Oreja Arburúa, Elena Ornella Paciotti, Paolo Pastorelli (in sostituzione di Timothy Kirkhope), Hubert Pirker, Bernd Posselt, Heide Rühle, Patsy Sørensen, Sérgio Sousa Pinto, Anna Terrón i Cusí, Christian Ulrik von Boetticher.

Il parere della commissione per i problemi economici e monetari e il parere della commissione giuridica e per il mercato interno inerente alla base giuridica figurano in allegato; mentre sul merito la commissione giuridica e per il mercato interno ha deciso, il 3 dicembre 2002, di non esprimere parere.

La relazione è stata depositata il 25 marzo 2003.

PROGETTO DI RISOLUZIONE LEGISLATIVA

Risoluzione legislativa del Parlamento europeo sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla prevenzione del riciclaggio di capitali mediante la cooperazione doganale (COM(2002) 328 – C5-0291/2002 – 2002/0132(COD))

(Procedura di codecisione: prima lettura)

Il Parlamento europeo,

- vista la proposta della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio (COM(2002) 328¹),
 - visti l'articolo 251, paragrafo 2, e l'articolo 135 del trattato CE, a norma dei quali la proposta gli è stata presentata dalla Commissione (C5-0291/2002),
 - visto il parere della commissione giuridica e per il mercato interno in merito alla base giuridica proposta,
 - visto l'articolo 67 e l'articolo 63 del suo regolamento,
 - visti la relazione della commissione per le libertà e i diritti dei cittadini, la giustizia e gli affari interni e il parere della commissione per i problemi economici e monetari (A5-0073/2003),
1. approva la proposta della Commissione quale emendata;
 2. chiede che la proposta gli venga nuovamente presentata qualora la Commissione intenda modificare sostanzialmente la proposta emendata o sostituirla con un nuovo testo;
 3. incarica il suo Presidente di trasmettere la posizione del Parlamento al Consiglio e alla Commissione.

Testo della Commissione

Emendamenti del Parlamento

Emendamento 1 Titolo

Proposta di **regolamento** del Parlamento europeo e del Consiglio **relativo** alla prevenzione del riciclaggio di capitali mediante la cooperazione doganale

Proposta di **direttiva** del Parlamento europeo e del Consiglio **relativa** alla prevenzione del riciclaggio di capitali mediante la cooperazione doganale

*(L'emendamento si applica a tutto il testo.
La sua adozione implica le corrispondenti modifiche in tutto il testo)*

¹ GU C 227 E del 24.9.2002, pag. 574.

Emendamento 2
Considerando 6

(6) Appare quindi opportuno, sulla base dell'articolo 135 *del trattato*, che ora consacra espressamente la cooperazione doganale, completare il sistema normativo attuale avvalendosi dei meccanismi della medesima. In questo modo, da un lato sono armonizzati i metodi di controllo istituiti dalle legislazioni nazionali e dall'altro si offre la possibilità a tutte le amministrazioni doganali della Comunità di raccogliere informazioni nel momento in cui somme di denaro contante di importo pari a quello previsto dalla direttiva 91/308/CEE entrano o escono dal territorio doganale della Comunità. Pertanto, *l'imposizione di un obbligo di* dichiarazione costituisce il metodo più adeguato per raccogliere questo tipo di informazioni. In caso di sospetto, le informazioni verrebbero trasmesse alle autorità che, in virtù della direttiva 91/308/CEE, coordinano la lotta contro il riciclaggio.

(6) Appare quindi opportuno, sulla base dell'articolo 135, che ora consacra espressamente la cooperazione doganale, completare il sistema normativo attuale avvalendosi dei meccanismi della medesima, *in combinato disposto con l'articolo 95 del trattato che disciplina il ravvicinamento delle norme legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri in relazione al funzionamento del mercato interno*. In questo modo, da un lato sono armonizzati i metodi di controllo istituiti dalle legislazioni nazionali e dall'altro si offre la possibilità a tutte le amministrazioni doganali della Comunità di raccogliere informazioni nel momento in cui somme di denaro contante di importo pari a quello previsto dalla direttiva 91/308/CEE entrano o escono dal territorio doganale della Comunità. Pertanto, *l'istituzione da parte degli Stati membri di un sistema di dichiarazione o di notifica obbligatorie* costituisce il metodo più adeguato per raccogliere questo tipo di informazioni. In caso di sospetto, le informazioni verrebbero trasmesse alle autorità che, in virtù della direttiva 91/308/CEE, coordinano la lotta contro il riciclaggio.

Motivazione

Oltre all'obbligo di dichiarazione gli Stati membri possono anche prevedere un obbligo di notifica.

Emendamento 3
Considerando 6 bis (nuovo)

(6 bis) L'obbligo di dichiarazione consiste nel dichiarare alle frontiere esterne denaro contante di importo pari o superiore a quindicimila euro. L'obbligo di notifica consiste nel notificare al funzionario doganale, su sua richiesta,

denaro contante di importo pari o superiore a quindicimila euro. Gli Stati membri possono optare per una delle due procedure.

Motivazione

L'emendamento mira ad aprire agli Stati membri la possibilità di introdurre un obbligo di notifica, oltre all'obbligo di dichiarazione.

Emendamento 4
Considerando 7

(7) È quindi opportuno introdurre il principio dell'obbligo di dichiarazione dei movimenti di denaro contante alle frontiere esterne. Questo principio costituisce infatti il metodo più efficace per controllare atti che possono offrire la possibilità di aggirare le norme, comunitarie e nazionali, in materia di riciclaggio. Tuttavia, per poter concentrare l'azione delle autorità sui casi significativi di riciclaggio, l'obbligo di dichiarazione si deve applicare unicamente ai movimenti di importo pari o superiore a quindicimila euro.

Soppresso

Motivazione

La motivazione è la stessa dell'emendamento 2.

Emendamento 5
Considerando 8

(8) Occorre anche prescrivere, a pena di nullità, anche la forma della dichiarazione. Imponendo per la dichiarazione l'uso di un formulario unico, le amministrazioni doganali otterranno una maggiore sinergia e un più facile scambio di informazioni. Visto

Soppresso

lo scopo di prevenzione e il carattere deterrente della dichiarazione, essa non può essere presentata dopo l'attraversamento della frontiera esterna. È opportuno quindi determinare il momento in cui bisogna adempiere tale formalità. Infine, va precisato che titolare dell'obbligo di dichiarazione è la persona che trasporta la somma, a prescindere che si tratti o meno del proprietario.

Motivazione

La motivazione è la stessa dell'emendamento 2.

Emendamento 6
Considerando 13

(13) I poteri delle amministrazioni doganali devono essere completati dall'obbligo degli Stati membri di prevedere sanzioni. Tuttavia, si devono prevedere unicamente sanzioni da irrogare in caso d'inadempimento dell'obbligo di dichiarazione, escludendo quelle contro le attività di riciclaggio che potrebbero emergere dai controlli doganali previsti **dal presente regolamento**. Anche se occorrono sanzioni effettivamente dissuasive, il loro ammontare deve essere limitato. L'assenza di un limite consentirebbe infatti agli Stati membri di irrogare ammende di un importo talmente elevato da mettere seriamente a repentaglio, o persino violare, il principio della libera circolazione dei capitali.

(13) I poteri delle amministrazioni doganali devono essere completati dall'obbligo degli Stati membri di prevedere sanzioni. Tuttavia, si devono prevedere unicamente sanzioni da irrogare in caso d'inadempimento dell'obbligo di dichiarazione **o di notifica**, escludendo quelle contro le attività di riciclaggio che potrebbero emergere dai controlli doganali previsti **dalla presente direttiva**. Anche se occorrono sanzioni effettivamente dissuasive, il loro ammontare deve essere limitato. L'assenza di un limite consentirebbe infatti agli Stati membri di irrogare ammende di un importo talmente elevato da mettere seriamente a repentaglio, o persino violare, il principio della libera circolazione dei capitali.

Motivazione

Oltre alle sanzioni per la mancata dichiarazione occorre prevedere anche quelle per la mancata notifica.

Emendamento 7
Articolo –1 (nuovo)

Articolo –1

Diritto di scelta degli Stati membri

1. Gli Stati membri si adoperano ai fini della lotta contro il riciclaggio di capitali, assoggettando al controllo l'importazione nel territorio doganale o l'esportazione dal territorio doganale della Comunità di denaro contante di importo pari o superiore a quindicimila euro.

2. A tale scopo, gli Stati membri possono operare una scelta tra due modalità procedurali.

Motivazione

Si ritiene opportuno anteporre l'obiettivo della direttiva considerato che per la sua realizzazione si propongono due procedure. L'anteposizione delle due alternative vuole essere un richiamo alle procedure che seguono.

Emendamento 8
Articolo 1, paragrafo 1, comma 1

1. **Ogni** persona fisica che entra o esce dal territorio doganale della Comunità e trasporta una somma di denaro contante pari o superiore a quindicimila euro è soggetta ad obbligo di dichiarazione conformemente **al** presente **regolamento**.

1. **Gli Stati membri hanno la possibilità di introdurre un obbligo di dichiarazione, ai sensi del quale ogni** persona fisica che entra o esce dal territorio doganale della Comunità e trasporta una somma di denaro contante pari o superiore a quindicimila euro è soggetta ad obbligo di dichiarazione conformemente **alla** presente **direttiva**.

Motivazione

La frase aggiunta è necessaria per consentire agli Stati membri di esercitare il diritto di scelta di cui all'articolo –1, paragrafo 2.

Il regolamento è sostituito da una direttiva. Con l'introduzione del diritto di scegliere appare opportuno privilegiare la forma giuridica della direttiva, rispetto a quella del regolamento. In tal modo gli Stati membri hanno la possibilità di dare attuazione alla direttiva scegliendo tra le due modalità procedurali, il che consente di tener conto in particolare anche del principio della sussidiarietà.

Emendamento 9
Articolo 1, paragrafo 1, comma 2

Ogni persona fisica che entra o esce da parti del territorio doganale della Comunità nelle quali non si applica la direttiva 91/308/CEE e che trasporta una somma di denaro contante pari o superiore a quindicimila euro **è soggetta al suddetto obbligo di dichiarazione.**

È soggetta al suddetto obbligo di dichiarazione ogni persona fisica che entra o esce da parti del territorio doganale della Comunità nelle quali non si applica la direttiva 91/308/CEE e che trasporta una somma di denaro contante pari o superiore a quindicimila euro.

Motivazione

L'anteposizione dell'obbligo mira a sottolineare l'equiparazione alle persone fisiche che entrano nel territorio doganale della Comunità in cui non trova applicazione la direttiva 91/308/CEE.

Emendamento 10
Articolo 1, paragrafo 2 bis, comma 1 (nuovo)

2 bis. Al fine di controllare l'osservanza dell'obbligo di dichiarazione, anche in assenza di precedenti indizi che lascino supporre un'infrazione, le autorità competenti possono sottoporre a misure di controllo le persone e i loro bagagli, interrogare le persone in merito all'origine, agli aventi economicamente diritto e all'impiego delle somme di denaro contante scoperte in tale circostanza e trattenere, per via amministrativa, tali somme di denaro.

Motivazione

La disciplina dei poteri conferiti alle autorità competenti per controllare l'osservanza dell'obbligo di dichiarazione (originariamente articolo 4) rientra essenzialmente, tenendo conto delle due forme procedurali, nell'articolo 1, che disciplina la prima possibilità, l'obbligo di dichiarazione. Il riferimento all'articolo 1 è quindi superfluo.

Emendamento 11
Articolo 1, paragrafo 2 bis, commi 2 e 3 (nuovi)

Le somme non possono essere trattenute oltre i tre giorni lavorativi, termine prorogabile una tantum fino a un mese, in conformità del diritto nazionale.

La durata della ritenzione è comunque strettamente limitata alle esigenze dell'inchiesta.

Motivazione

Si tratta dell'ex articolo 4, comma 2, leggermente modificato. In linea di principio, la limitazione dovrebbe avvenire nell'ottica dello stato di diritto. Appare opportuno limitare la durata della ritenzione a un mese. Sempre nell'ottica dello stato di diritto, è inopportuno concedere delle proroghe.

Emendamento 12
Articolo 1 bis (nuovo)

Articolo 1 bis

Procedura di notifica

1. Gli Stati membri hanno la possibilità di introdurre un obbligo di notifica, in base al quale le persone che importano nel o esportano dal territorio doganale della Comunità una somma di denaro contante pari o superiore a quindicimila euro, su richiesta dei funzionari doganali del rispettivo Stato, devono notificare la natura, l'importo e il valore di tale somma nonché indicarne la provenienza, l'avente economicamente diritto e l'impiego. Per il resto, si applica l'articolo 1, paragrafo 2 bis, comma 1.

2. Gli Stati membri provvedono affinché i funzionari doganali del rispettivo Stato sequestrino il denaro contante di cui al paragrafo 1, fino alla scadenza del terzo giorno lavorativo successivo alla scoperta e lo prendano in custodia doganale per chiarire la provenienza o l'impiego. Il termine può essere prorogato una tantum fino a un mese, in conformità del diritto nazionale. La durata della ritenzione è

comunque strettamente limitata alle esigenze dell'inchiesta.

Motivazione

Prevedendo due possibilità di prevenzione del riciclaggio di capitali mediante la cooperazione doganale s'intende dare agli Stati membri sufficiente margine d'azione per raggiungere questo obiettivo. Oltre all'obbligo di dichiarazione, va riconosciuta agli Stati membri la possibilità di introdurre una procedura di notifica, nell'ambito della quale un determinato importo di denaro contante trasportato deve essere notificato su richiesta dell'agente doganale.

L'introduzione alternativa della procedura di notifica deve essere possibile anche perché, in base all'esperienza, chi agisce intenzionalmente non dichiara le somme trasportate.

Le formulazioni sono riprese quasi integralmente dalla legge sull'amministrazione finanziaria della Repubblica federale di Germania, nella quale è in vigore la procedura di notifica.

Emendamento 13

Articolo 2, punto 3, lettera b)

b) ***“travellers' cheques”/assegni postali,***

b) ***assegni,***

Motivazione

Non appare opportuno suddividere gli assegni in “travellers' cheques”/assegni postali, tanto più che gli assegni postali non sono riconosciuti ovunque come mezzo di pagamento.

Emendamento 14

Articolo 3, paragrafo 1, comma 1

1. In presenza d'indizi o circostanze che facciano supporre che il denaro contante trasportato sia destinato ad azioni di riciclaggio, le informazioni ottenute mediante la dichiarazione ***prevista all'articolo 1***, o nel corso di un successivo controllo, sono trasmesse di diritto alle autorità competenti dello Stato membro di residenza della persona ***di cui all'articolo 1, paragrafo 1*** e alle autorità competenti dello Stato membro attraverso il quale detta persona è entrata o uscita dal territorio doganale della Comunità.

1. In presenza d'indizi o circostanze che facciano supporre che il denaro contante trasportato sia destinato ad azioni di riciclaggio, le informazioni ottenute mediante la ***procedura di*** dichiarazione ***o di notifica***, o nel corso di un successivo controllo, sono trasmesse di diritto alle autorità competenti dello Stato membro di residenza della persona ***interessata*** e alle autorità competenti dello Stato membro attraverso il quale detta persona è entrata o uscita dal territorio doganale della Comunità.

Motivazione

La trasmissione di informazioni deve comprendere anche quelle acquisite tramite la procedura di notifica dato che si tratta delle stesse informazioni acquisite tramite la dichiarazione. È diverso solo l'approccio. Il riferimento in termini generali alle due procedure menzionate agli articoli 2 e 3 appare quindi sufficiente in questa sede.

Il riferimento alla "persona di cui all'articolo 1, paragrafo 1" è reso superfluo dall'introduzione della procedura di notifica. In tale contesto è più semplice rinunciare al richiamo ad un determinato articolo e fare invece riferimento in generale alle persone di cui alla presente direttiva.

Emendamento 15

Articolo 3, paragrafo 1, comma 2

Le informazioni sono inoltre trasmesse alle autorità nazionali di cui all'articolo 6 della direttiva 91/308/CEE, responsabili della lotta contro il riciclaggio di capitali nello Stato membro attraverso il quale la persona è entrata o uscita dal territorio doganale della Comunità.

Le informazioni sono inoltre trasmesse alle autorità nazionali di cui all'articolo 6, **in combinato disposto con l'articolo 1**, della direttiva 91/308/CEE, responsabili della lotta contro il riciclaggio di capitali nello Stato membro attraverso il quale la persona è entrata o uscita dal territorio doganale della Comunità.

Motivazione

L'articolo 1 della direttiva 91/308/CEE definisce giuridicamente le "autorità competenti" indicate nell'articolo 6 della direttiva.

Emendamento 16

Articolo 3, paragrafo 1, comma 2 bis (nuovo)

Gli Stati membri trasmettono altresì le informazioni ottenute tramite le procedure descritte agli articoli 2 e 3 a una base di dati amministrata congiuntamente dagli Stati membri e detenuta dall'Ufficio europeo di polizia (Europol). A tale riguardo occorre garantire che ciascuno Stato membro usufruisca dello stesso accesso a detta base di dati. I dati immagazzinati nella base possono essere consultati solo in relazione a misure volte a prevenire il riciclaggio di denaro.

Emendamento 17
Articolo 4

Poteri delle autorità competenti

Soppresso

Al fine di controllare l'osservanza dell'obbligo di dichiarazione di cui all'articolo 1, anche in assenza di precedenti indizi che lascino supporre un'infrazione, le autorità competenti possono sottoporre a misure di controllo le persone e i loro bagagli, interrogare le persone in merito all'origine delle somme di denaro contante scoperte in tale circostanza e trattenere, per via amministrativa, tali somme di denaro.

Le somme non possono essere trattenute oltre i tre giorni lavorativi, termine prorogabile in conformità del diritto nazionale. La durata della ritenzione è comunque strettamente limitata alle esigenze dell'inchiesta.

Motivazione

L'emendamento si spiega da sé.

Emendamento 18
Articolo 5, paragrafo 1, comma 1

1. Fatte salve le sanzioni da applicare in caso di riciclaggio, gli Stati membri provvedono affinché, secondo la loro legislazione nazionale, sia avviato un procedimento nei confronti delle persone responsabili, qualora, a seguito di un controllo o di un'ispezione attuati in forza **del presente regolamento**, sia accertato che **l'obbligo di dichiarazione previsto all'articolo 1 non è stato rispettato.**

1. Fatte salve le sanzioni da applicare in caso di riciclaggio, gli Stati membri provvedono affinché, secondo la loro legislazione nazionale, sia avviato un procedimento nei confronti delle persone responsabili, qualora, a seguito di un controllo o di un'ispezione attuati in forza **della presente direttiva**, sia accertato che **gli obblighi previsti agli articoli 1o 1 bis non sono stati rispettati.**

Motivazione

Per motivi di ordine redazionale la procedura di notifica va citata anche in questo stadio. Il mancato rispetto dell'obbligo di notifica senza possibilità di sanzioni ne comprometterebbe l'effetto.

Emendamento 19
Articolo 5, paragrafo 3

3. Gli Stati membri comunicano alla Commissione, entro il 31 dicembre 2003, le sanzioni da applicare in caso d'inadempimento ***dell'obbligo della dichiarazione.***

3. Gli Stati membri comunicano alla Commissione, entro il 31 dicembre 2003, le sanzioni da applicare in caso d'inadempimento ***degli obblighi.***

Motivazione

Non si tratta solo dell'obbligo di dichiarazione ma anche del mancato rispetto dell'obbligo di notifica.

Emendamento 20
Articolo 6 bis (nuovo)

Articolo 6 bis

Recepimento nel diritto nazionale

1. Gli Stati membri attuano le norme legislative, regolamentari e amministrative necessarie a conformarsi alla presente direttiva al più tardi entro il 31 dicembre 2004. Ne informano immediatamente la Commissione.

2. Tali misure, quando sono adottate dagli Stati membri, contengono un riferimento alla presente direttiva o sono accompagnate da tale riferimento all'atto della pubblicazione ufficiale. Le modalità del riferimento sono stabilite dagli Stati membri.

3. Gli Stati membri comunicano alla Commissione il testo delle principali disposizioni nazionali che adottano nel settore disciplinato dalla presente direttiva e trasmettono una tabella che illustra le correlazioni tra le disposizioni della presente direttiva e le disposizioni nazionali adottate.

Emendamento 21
Articolo 7, comma 1

Il presente regolamento entra in vigore il

La presente direttiva entra in vigore il

ventesimo giorno successivo alla pubblicazione nella Gazzetta ufficiale *delle Comunità europee*.

ventesimo giorno successivo alla pubblicazione nella Gazzetta ufficiale *dell'Unione europea*.

Motivazione

L'emendamento si spiega da sé.

Emendamento 22
Articolo 7 bis (nuovo)

Articolo 7 bis

Relazione

Due anni dopo il 31 dicembre 2003 la Commissione elabora una relazione sull'applicazione della presente direttiva e la trasmette al Parlamento europeo e al Consiglio.

Motivazione

Una relazione finale può consentire di verificare l'efficacia della direttiva adottata, anche in vista di successive regolamentazioni in questo settore. Il termine di due anni appare opportuno e appropriato.

Emendamento 23
Articolo 7 ter (nuovo)

Articolo 7 ter

Destinatari

Gli Stati membri sono destinatari della presente direttiva.

Motivazione

Il regolamento è sostituito da una direttiva. I destinatari di una direttiva devono essere indicati.

MOTIVAZIONE

I. Introduzione

In materia di lotta al riciclaggio di capitali, la direttiva 91/308/CEE modificata¹ stabilisce disposizioni che disciplinano i controlli, a livello comunitario, sui movimenti di denaro di importo pari o superiore a 15.000 euro nel caso in cui le operazioni siano effettuate da enti finanziari. Per quanto riguarda invece i controlli sui movimenti di denaro contante alle frontiere esterne della Comunità, sebbene taluni Stati membri li abbiano già introdotti, non è finora possibile controllare il movimento di denaro a tutte le frontiere esterne della Comunità.

La richiesta del Consiglio alla Commissione di elaborare una proposta legislativa concernente la lotta contro il riciclaggio di denaro è stata formulata alla luce della relazione sul progetto "Money Penny"². Si tratta di un progetto comune attuato dai servizi doganali degli Stati membri tra il settembre 1999 e il febbraio 2000 per sorvegliare i movimenti transfrontalieri di denaro contante superiori a 10.000 euro e valutare se l'entità di tali movimenti non pregiudicasse l'efficacia dei controlli antiriciclaggio applicati dagli enti finanziari.

I risultati del progetto hanno dimostrato, in primo luogo, l'entità dei movimenti transfrontalieri di denaro contante, movimenti che possono comportare operazioni di riciclaggio di capitali. Nel corso del progetto si è registrato infatti un importo complessivo di mezzi di pagamento equivalente a 1,6 miliardi di euro, dei quali 1,35 miliardi costituiti dai movimenti di denaro contante. Benchè non sia ancora possibile quantificare l'entità del riciclaggio di capitali attraverso i movimenti di denaro contante, la quantità di contante trasportata è sufficiente per costituire un rischio potenziale per gli interessi comunitari e nazionali.

La relazione Money Penny ha indicato inoltre che gli attuali controlli antiriciclaggio risultano in parte inefficaci per via dell'eterogeneità dei controlli sui movimenti transfrontalieri di denaro contante. Le forti differenze nell'approccio adottato dagli Stati membri indeboliscono la tutela a livello comunitario, con la conseguenza che permangono lacune facilmente sfruttabili dai criminali. A seguito degli eventi dell'11 settembre 2001, si assiste necessariamente ad un potenziamento dei controlli sui movimenti di denaro effettuati dagli enti finanziari, il che potrebbe comportare un aumento dell'uso di denaro contante come soluzione alternativa.

L'integrazione economica europea, coronata dall'introduzione dell'euro, impone una riflessione diversa sulla necessità di un approccio comunitario. In passato, la frammentazione del territorio europeo, congiuntamente alla coesistenza di diverse valute nazionali, poteva giustificare la disparità tra i controlli nazionali; con l'attuale compenetrazione delle economie degli Stati membri, una simile eterogeneità è destinata a diventare un'eccezione, peraltro difficilmente giustificabile. Potrebbe accadere, infatti, che l'attuazione di controlli rigorosi in un determinato Stato membro provochi uno spostamento dei movimenti attraverso uno Stato

¹ 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 (GU L 166 del 28.6.1991, pag. 77), modificata dalla direttiva 2001/97/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 4 dicembre 2001 (GU L 344 del 28.12.2001, pag. 76).

² Documento 9630/2000 rev. 2 del Consiglio del 7.9.2000.

membro limitrofo caratterizzato da controlli deboli o inesistenti.

II. La proposta di regolamento della commissione relativo alla sorveglianza dei movimenti transfrontalieri di denaro contante

1. Contenuto

L'obiettivo della proposta è quello di completare i controlli esistenti sui trasferimenti di denaro effettuati attraverso gli enti finanziari, colmando così le lacune dovute alla mancanza di un approccio comunitario omogeneo in materia di movimenti di denaro contante. In tale contesto, dovrebbero essere controllati unicamente i movimenti di importi significativi di denaro contante e la soglia oltre la quale applicare i controlli dovrebbe essere identica a quella in vigore per gli enti finanziari (ossia 15.000 euro).

In base alla proposta della Commissione, considerata la crescente inquietudine a causa delle riciclaggio di denaro e in particolare il sull'orlo nel finanziamento della criminalità internazionale e del terrorismo internazionale, appare opportuno o l'intervento comunitario di sorveglianza dei movimenti di denaro.

L'istituzione di un dispositivo di controllo consentirà di sorvegliare i movimenti significativi di denaro contante, in entrata o in uscita dall'Unione, senza pesare eccessivamente sui cittadini né aumentare gli oneri amministrativi. Gli Stati membri che applicano controlli seguono approcci molto diversi: dal sistema fondato su una dichiarazione formale unitamente all'attività informativa a quelli fondati quasi esclusivamente su quest'ultima. Alcuni Stati richiedono una dichiarazione scritta, altri prevedono l'obbligo di dichiarazione nel caso in cui le dogane richiedano informazioni, altri infine non prevedono alcuna dichiarazione. Per questo motivo occorre creare un quadro uniforme per il controllo dei movimenti transfrontalieri di denaro contante.

La proposta della Commissione prevede che ogni persona fisica che entra o esce dal territorio doganale della Comunità e trasporta una somma di denaro contante pari o superiore a quindicimila euro ne faccia dichiarazione in via preliminare alle competenti autorità doganali. Le informazioni acquisite attraverso la dichiarazione possono essere trasmesse alle competenti autorità dello Stato membro in cui la persona interessata ha la sua residenza abituale. In casi particolari, le informazioni possono essere trasmesse anche alla Commissione. Alle autorità doganali sono conferiti i necessari poteri affinché possano controllare l'osservanza dell'obbligo di dichiarazione. In caso di mancato rispetto di tale obbligo, gli Stati membri sono tenuti ad avviare un procedimento (sanzioni) a livello nazionale. Infine, qualora i movimenti di denaro contante lascino supporre operazioni terroristiche, è previsto che le informazioni acquisite siano trasmesse anche a paesi terzi.

2. Valutazione

Il relatore conviene con la Commissione sulla necessità di un atto giuridico ad integrazione della direttiva sulla lotta al riciclaggio di capitali, con il quale si introduce il controllo sugli importi elevati di denaro contante che valicano le frontiere esterne della Comunità.

L'obiettivo della proposta di regolamento della Commissione, vale a dire introdurre controlli sui movimenti transfrontalieri di denaro contante alle frontiere esterne della Comunità, può essere tuttavia raggiunto, secondo il relatore, anche con modalità diverse da una procedura di dichiarazione vincolante.

Per questo motivo, si dovrebbe consentire agli Stati membri di introdurre una procedura di denuncia, che in Germania si applica ormai da diversi anni. L'obbligo della dichiarazione scritta non impedisce ai criminali di effettuare movimenti transfrontalieri di denaro contante, frutto di operazioni di riciclaggio. Sussiste inoltre la possibilità di non consegnare la dichiarazione, di comunicare dati falsi sul modulo o di trasportare somme di denaro contante leggermente inferiori alla soglia stabilita. La procedura proposta dalla Commissione non comporta automaticamente un aumento dei controlli alle frontiere esterne dell'Unione europea. Neppure dal punto di vista psicologico sussiste un incentivo alla motivazione degli agenti doganali.

È necessario controllare il movimento di denaro contante alle frontiere esterne della Comunità e, ad integrazione della direttiva 91/308/CEE, relativa al controllo delle transazioni svolte dagli enti finanziari, creare una normativa per combattere anche e soprattutto il riciclaggio di capitali. Questo obiettivo può essere tuttavia raggiunto anche tramite l'introduzione della procedura di denuncia. A tale scopo, il viaggiatore che trasporta una somma di denaro contante pari o superiore a 15.000 euro e intende attraversare le frontiere esterne dell'Unione europea, è tenuto a fornire informazioni su richiesta dell'agente doganale. È obbligato in particolare a indicare l'origine, l'avente economicamente diritto e l'impiego. Contrariamente all'obbligo di dichiarazione proposto dalla Commissione viene a mancare in questo caso l'enorme dispendio amministrativo. L'agente doganale è psicologicamente motivato ad effettuare maggiori controlli.

Il relatore ritiene inoltre necessario istituire una banca dati gestita in comune dagli Stati membri, che per motivi di praticità dovrebbe essere collocata presso l'Organizzazione per la cooperazione nella lotta contro la criminalità organizzata a livello internazionale (EUROPOL) che si occupa già della gestione di informazioni. In tal modo, tutti gli Stati membri avrebbero pari accesso alle informazioni registrate e raccolte contestualmente ai controlli alle frontiere esterne.

Considerato che in questo modo gli Stati membri si trovano ad avere in mano due strumenti diversi per effettuare i controlli alle frontiere esterne, il relatore ritiene che sia più opportuno prevedere, al posto del regolamento, una direttiva europea, che deve essere poi singolarmente recepita ed attuata dagli Stati membri. L'obiettivo è quello di garantire lo svolgimento di controlli alle frontiere esterne. Dato che taluni Stati membri hanno già fatto buone esperienze con la dichiarazione scritta, mentre altri applicano con successo la procedura della denuncia, è opportuno lasciare agli Stati membri la scelta della procedura da applicare a livello nazionale. Questo approccio corrisponde anche al principio di sussidiarietà della Comunità europea, in base al quale gli obiettivi sono fissati a livello comunitario, mentre le modalità per la loro realizzazione sono demandate ai singoli Stati membri. Per consentire questa scelta è indicata, dal punto di vista tecnico-legislativo, l'adozione di una direttiva.

20 febbraio 2003

PARERE DELLA COMMISSIONE PER I PROBLEMI ECONOMICI E MONETARI

destinato alla commissione per le libertà e i diritti dei cittadini, la giustizia e gli affari interni

sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla prevenzione del riciclaggio di capitali mediante la cooperazione doganale (COM(2002) 328 – C5-0291/2002 – 2002/0132(COD))

Relatrice per parere: Helena Torres Marques

PROCEDURA

Nella riunione del 1° ottobre 2002 la commissione per i problemi economici e monetari ha nominato relatrice per parere Helena Torres Marques.

Nelle riunioni del 21 gennaio 2003 e del 19 febbraio 2003 ha esaminato il progetto di parere.

Nell'ultima riunione indicata ha approvato gli emendamenti in appresso con 39 voti favorevoli e 1 astensione.

Erano presenti al momento della votazione Christa Randzio-Plath (presidente), José Manuel García-Margallo y Marfil (vicepresidente), Philippe A.R. Herzog (vicepresidente) e John Purvis (vicepresidente), Generoso Andria, Pervenche Berès, Hans Blokland, Armonia Bordes, Jean-Louis Bourlanges (in sostituzione di Brice Hortefeux), Renato Brunetta, Hans Udo Bullmann, Manuel António dos Santos (in attesa della nomina di un membro titolare), Harald Ettl (in sostituzione di Giorgos Katiforis), Jonathan Evans, Hélène Flautre (in sostituzione di Alain Lipietz, a norma dell'articolo 153, paragrafo 2, del regolamento), Ingo Friedrich, Carles-Alfred Gasòliba i Böhm, Robert Goebbels, Lisbeth Grönfeldt Bergman, Mary Honeyball, Christopher Huhne, Othmar Karas, Piia-Noora Kauppi, Christoph Werner Konrad, Jean Lambert (in sostituzione di Miquel Mayol i Raynal, a norma dell'articolo 153, paragrafo 2, del regolamento), Werner Langen (in sostituzione di Ioannis Marinos), Astrid Lulling, David W. Martin, Hans-Peter Mayer, Fernando Pérez Royo, Mikko Pesälä (in sostituzione di Karin Riis-Jørgensen), Alexander Radwan, Bernhard Rapkay, Herman Schmid (in sostituzione di Ioannis Patakis), Olle Schmidt, Peter William Skinner, Charles Tannock (in sostituzione di Mónica Riduejo), Bruno Trentin, Ieke van den Burg (in sostituzione di Helena Torres Marques) e Theresa Villiers.

BREVE GIUSTIFICAZIONE

Questioni orizzontali

C'è stata una notevole discussione in merito alla base giuridica della proposta in esame, dato che molte delegazioni del Consiglio apparentemente contestavano la base giuridica proposta dalla Commissione (articolo 135 TEC). È stato suggerito che non esiste alcuna base giuridica adeguata nel trattato CE, e che pertanto l'unica alternativa possibile sarebbe un'iniziativa nell'ambito del terzo pilastro.

La relatrice per parere prende atto di tale controversia, ma ritiene che non sia una questione di cui debba occuparsi la commissione consultata per parere ma piuttosto la commissione responsabile per il merito, ed eventualmente la commissione giuridica.

Valutazione critica

In termini generali, la relatrice per parere accoglie con soddisfazione la proposta ed appoggia i suoi scopi ed obiettivi principali, sperando pertanto che si possa trovare una soluzione soddisfacente per quanto riguarda la base giuridica, eventualmente sulla base dell'articolo 308 del trattato, qualora non si riesca a trovare un'altra base giuridica adeguata.

La relatrice ritiene che si tratti di una proposta estremamente importante, che dovrebbe essere approvata il prima possibile. La questione in oggetto – i movimenti transfrontalieri di denaro contante – non è certo di secondaria importanza. Le prove hanno dimostrato che i movimenti transfrontalieri di denaro contante spesso riguardano operazioni di riciclaggio di capitali o di finanziamento di azioni terroristiche, e che tali movimenti interessano ogni anno enormi somme di denaro.

L'entità del problema è stata rivelata dall'operazione Money Penny, realizzata dalle autorità doganali degli Stati membri nel corso di un semestre tra il 1999 e il 2000. Durante questo periodo soltanto, le autorità hanno registrato movimenti di denaro contante per circa 1,6 miliardi di euro. Si dovrebbe inoltre tenere presente che le norme relative al riciclaggio di capitali applicabili alle istituzioni finanziarie sono state notevolmente rafforzate a seguito degli avvenimenti dell'11 settembre 2001. È pertanto probabile che i movimenti di denaro contante, per i quali non sono stati adottati analoghi provvedimenti, siano pertanto ancora aumentati.

Sono state avanzate alcune critiche contro la proposta in esame, per il fatto che sarebbe troppo burocratica e complicata da gestire. La relatrice è in forte disaccordo con questa affermazione e rileva che in molti giurisdizioni esistono sistemi basati sulla dichiarazione. Ad esempio, tutti i viaggiatori che entrano negli Stati Uniti debbono compilare una dichiarazione analoga.

Per quanto riguarda la sostanza della proposta, la relatrice ritiene che alcune parti della stessa possono essere migliorate.

In primo luogo, essa stima che la definizione di "denaro contante" non sia sufficientemente ampia e possa essere aggirata troppo facilmente. Sebbene essa sia pienamente consapevole della necessità di definire chiaramente che cosa sia da considerare come denaro contante o

equivalente e che cosa non lo sia, la definizione proposta è troppo limitata.

La proposta giustamente riconosce che il denaro contante può assumere molte forme, e non soltanto quella di monete e banconote, ma ad esempio anche quella di titoli o certificati al portatore nonché di assegni. Tuttavia, la definizione di “denaro contante” (articolo 2, paragrafo 3, lettera a)) dovrebbe essere aggiornata in modo da includere anche la moneta elettronica presente in portafogli elettronici, le carte prepagate e strumenti analoghi. Una sola carta di questo tipo, delle dimensioni di una normale carta di credito, può rappresentare importi considerevoli. Ad esempio, la legislazione irlandese sulla moneta elettronica consente un importo massimo di 5.000 euro per carta. Sebbene sia possibile che la moneta elettronica non sia ancora di largo uso, nel prossimo futuro essa diventerà un mezzo di pagamento e di trasferimento sempre più importante. La relatrice propone di conseguenza che la definizione di denaro contante venga ampliata in modo da includere la moneta elettronica.

Come indicato sopra, la relatrice considera l’uso dell’espressione “denaro contante” nella proposta piuttosto infelice, dal momento che la sua portata è per molti versi limitata. Ciò è messo in evidenza dalla definizione di denaro contante data dalla Commissione, che (giustamente) comprende anche strumenti fungibili come i titoli al portatore. Ma che dire degli altri titoli fungibili tradizionali di valore notevole, come i lingotti di metalli preziosi. La relatrice ritiene che anche questi valori dovrebbero essere contemplati, ma ammette che ciò allargherebbe troppo la portata dell’espressione “denaro contante”. Essa pertanto propone un emendamento aggiuntivo orizzontale applicabile all’intera proposta, che sostituisce l’espressione “denaro contante” con “denaro contante e altri strumenti fungibili”. Ciò aumenterebbe inoltre la coerenza del testo e dei considerando, in particolare dal momento che il considerando 9 stabilisce che la definizione di “denaro contante” deve rispondere all’intento di includere “*tutti gli strumenti finanziari e monetari fungibili*”.

EMENDAMENTI

La commissione per i problemi economici e monetari invita la commissione per le libertà e i diritti dei cittadini, la giustizia e gli affari interni, competente per il merito, a includere nella sua relazione i seguenti emendamenti:

Testo della Commissione ¹	Emendamenti del Parlamento
	Emendamento 1 Considerando 1
(1) Il riciclaggio di capitali effettuato attraverso movimenti transfrontalieri di denaro costituisce una minaccia per la sicurezza e gli interessi finanziari degli Stati membri e della Comunità. Tale	(1) Il riciclaggio di capitali effettuato attraverso movimenti transfrontalieri di denaro contante e altri strumenti fungibili costituisce una minaccia per la sicurezza e gli interessi finanziari degli Stati membri e

¹ GU C 227 E del 24.9.2002, pag. 574.

minaccia può essere contrastata in modo efficace dalle amministrazioni doganali. Queste sono infatti presenti alle frontiere, ossia il luogo nel quale i controlli sono maggiormente efficaci, ed alcune di esse hanno accumulato notevole esperienza in materia. Le dogane sono peraltro in grado di controllare sia il denaro contante che le merci preziose che ne sono un sostituto.

della Comunità. Tale minaccia può essere contrastata in modo efficace dalle amministrazioni doganali. Queste sono infatti presenti alle frontiere, ossia il luogo nel quale i controlli sono maggiormente efficaci, ed alcune di esse hanno accumulato notevole esperienza in materia. Le dogane sono peraltro in grado di controllare sia il denaro contante che le merci preziose che ne sono un sostituto.

(Il presente emendamento si applica a tutto il testo . Qualora fosse approvato, l'espressione "denaro" o "denaro contante" va sostituita con "denaro contante e altri strumenti fungibili" in tutto il testo).

Motivazione

È necessario modificare la definizione di "denaro contante" in modo da ampliarne la portata.

Emendamento 2 Articolo 2, paragrafo 3, alinea

3) "denaro contante":

3) "denaro contante **e altri strumenti fungibili**":

Motivazione

Cfr. la motivazione dell'emendamento 1.

Emendamento 3
Articolo 2, paragrafo 3, lettera a bis) (nuova)

a bis) bancomat, carte prepagate e altre forme di moneta elettronica secondo la definizione della direttiva 2000/46/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 settembre 2000, riguardante l'avvio, l'esercizio e la vigilanza prudenziale dell'attività degli istituti di moneta elettronica,

Motivazione

Cfr. la motivazione dell'emendamento 1.

Emendamento 4
Articolo 2, paragrafo 3, lettera c bis) (nuova)

c bis) altri strumenti fungibili, compresi, ma non esclusivamente, i lingotti di metalli preziosi.

Motivazione

Cfr. la motivazione dell'emendamento 1.

PARERE DELLA COMMISSIONE GIURIDICA E PER IL MERCATO INTERNO

On. Jorge Salvador Hernández Mollar
Presidente della commissione
per le libertà e i diritti dei cittadini, la giustizia e gli affari interni
BRUXELLES

Oggetto: Verifica della base giuridica della proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla prevenzione del riciclaggio di capitali mediante la cooperazione doganale (COM (2002) 328 - C5-0291/2002 - 2002/0132 (COD))

Signor Presidente,

1. Con lettera del 16 gennaio 2003, la commissione per le libertà ha sollecitato la verifica della base giuridica della proposta in oggetto. La Commissione ha optato per l'articolo 135 del trattato CE sulla cooperazione doganale prevedendo la procedura di codecisione. Tuttavia, il relatore, on. Ingo SCHMITT (PPE-DE) ventila l'aggiunta dell'articolo 95 sul mercato interno prevedendo, del pari, la procedura di codecisione (emendamento 1). L'on. SCHMITT ha altresì presentato un emendamento teso a sostituire la proposta di regolamento con una proposta di direttiva (emendamento 2).

Nella motivazione della proposta, la Commissione rileva che quest'ultima mira a integrare 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, GU L 166, pag.77), sotto forma di controlli sulle cospicue liquidità che varcano le frontiere esterne della Comunità.

La proposta si prefigge pertanto di fissare un obbligo di dichiarazione all'entrata ed all'uscita del territorio doganale della Comunità¹, di imporre l'uso di un formulario unico di dichiarazione², di prevedere la comminazione di sanzioni per mancata dichiarazione³ e di inserire un meccanismo di scambio delle informazioni raccolte in sede di controllo delle dichiarazioni⁴.

Giova ricordare che la direttiva 91/308/CEE definisce norme comuni per l'accesso alle attività non dipendenti ed il loro esercizio. Basata sull'articolo 47, paragrafo 2, primo e terzo comma del trattato CE nonché sull'articolo 95 dello stesso trattato, la predetta direttiva impone agli istituti di credito, alle istituzioni finanziarie e a talune persone giuridiche o fisiche obblighi comportanti controlli sulle transazioni effettuate dai prestatori di servizio allorquando esse superano i 15 000 euro. Tuttavia, la direttiva non prevede scambi di informazioni fra le autorità competenti nell'ambito della lotta contro il riciclaggio dei capitali.

¹ Articolo 1, paragrafo 1 della proposta di regolamento.

² Articolo 1, paragrafo 2 e allegato della proposta.

³ Articolo 5 della proposta di regolamento.

⁴ Articolo 3 della proposta di regolamento.

2. Nell'ambito del sistema di competenze della Comunità, la scelta della base giuridica di un atto non può essere subordinata unicamente alla convinzione di una istituzione circa l'obiettivo perseguito ma deve altresì basarsi su elementi oggettivi suscettibili di controllo giurisdizionale. Nel novero di siffatti elementi figurano, segnatamente, lo scopo ed il contenuto dell'atto in questione.

Onde determinare la base giuridica adeguata, risulta pertanto necessario appurare se le misure da adottare riguardino principalmente uno specifico campo d'azione e non comportino effetti accessori su altre politiche comunitarie ovvero, per contro, se ambo gli aspetti siano del pari essenziali.

Secondo la costante giurisprudenza della Corte di giustizia, il ricorso a una sola base giuridica è sufficiente nel primo caso¹ mentre, nella seconda ipotesi, il cumulo di basi giuridiche è possibile allorquando le procedure previste da entrambe le disposizioni non siano incompatibili.²

Pertanto occorre accertare se, nella fattispecie, la proposta di regolamento, quale provvedimento di lotta contro il riciclaggio di capitali, debba basarsi sull'articolo 135 del trattato CE ovvero se essa presenti del pari il carattere di una misura di armonizzazione ai sensi dell'articolo 95 dello stesso trattato CE.

3. L'articolo 95 del trattato CE

Detta disposizione conferisce al Consiglio la competenza di deliberare in sede di *codecisione*, per adottare le misure relative al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri finalizzate all'instaurazione ed al funzionamento del mercato interno. Il paragrafo 2 di detta disposizione esclude, segnatamente, dalla sfera di applicazione le disposizioni fiscali e quelle relative alla libera circolazione delle persone, essa si applica tuttavia, se del caso, alla libera circolazione dei capitali.

Orbene, l'oggetto principale della proposta di regolamento di cui trattasi quale risulta segnatamente dal considerando 6 consiste nel "*completare il sistema normativo attuale avvalendosi dei meccanismi della cooperazione doganale. In questo modo, da un lato sono armonizzati i metodi di controllo istituiti dalle legislazioni nazionali e, dall'altro, si offre la possibilità a tutte le amministrazioni doganali della Comunità di raccogliere informazioni nel momento in cui somme di denaro contante di importo pari a quello previsto dalla direttiva 91/308/CEE entrano o escono dal territorio doganale della Comunità*". Risulta pertanto incontestabile che il testo rientra essenzialmente nell'ambito della cooperazione doganale e che, pertanto, la base giuridica deve uniformarsi a detto oggetto.

Indubbiamente si può osservare che le disposizioni del testo comportanti l'obbligo di dichiarare il denaro contante che varca le frontiere della Comunità non può mancare di incidere sulla "circolazione dei capitali". D'altro canto però si tratta soltanto di un effetto accessorio e non dell'oggetto principale del testo. Peraltro l'obbligo di dichiarazione "alle

¹ Sentenza del 4 ottobre 1991, *Parlamento c. Consiglio*, cause C-70/88, raccolta 1991, pag. I-4529.

² Sentenza dell'11 giugno 1991, *Commissione c. Consiglio*, causa C-300/89, raccolta 1991, pag. I-2867.

frontiere dell'Unione" non può essere equiparato ad un ostacolo alla circolazione dei predetti capitali "all'interno dell'Unione".

Non fa alcun dubbio che la direttiva 91/308/CEE diretta a integrare la proposta di regolamento in esame oltre che sull'articolo 95 del trattato CE si basa, nel contempo, sull'articolo 47, paragrafo 2, commi 1 e 3 dello stesso trattato CE. Non ne risulta tuttavia un precedente definitivo in merito.

4. Per contro, quantunque la commissione per le libertà non ne abbia fatto cenno, sarebbe opportuno interrogarsi sulla pertinenza della base scelta dalla Commissione che fonda la proposta di regolamento sull'articolo 135 del trattato CE.

L'articolo 135 del trattato CE prevede l'adozione, da parte del Consiglio, di provvedimenti finalizzati al potenziamento della cooperazione doganale fra gli Stati membri e fra gli stessi e la Commissione. La procedura prevista è quella della *codecisione*. Si specifica tuttavia che il Consiglio può agire soltanto nei limiti della sfera di applicazione del trattato CE e che i provvedimenti non possono riguardare né l'applicazione del diritto penale nazionale né l'amministrazione della giustizia negli Stati membri.

Orbene, la lotta contro il riciclaggio di capitali non figura nel novero delle missioni della Comunità enumerati all'articolo 2 del trattato CE. Dal canto loro, le azioni della Comunità non prevedono la lotta contro il riciclaggio dei capitali (articolo 3 del trattato CE).

5. Risulta tuttavia arduo, a prescindere dagli articoli 135 e 95 del trattato CE, definire una base giuridica più adeguata.

A norma dell'articolo 47 del trattato CE, il Consiglio stabilisce, in sede di *codecisione*, direttive intese al coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri relative all'accesso alle attività non salariate e all'esercizio di queste.

Nella fattispecie, tuttavia, la proposta non definisce norme per l'accesso alle attività non dipendenti e all'esercizio di queste, limitandosi a stabilire obblighi per chiunque varchi una frontiera esterna del territorio doganale della Comunità, indipendentemente dell'esercizio di una delle libertà di circolazione all'interno della Comunità.

L'articolo 308 del trattato CE autorizza il Consiglio, che delibera *all'unanimità* su proposta della Commissione e previa *consultazione* del Parlamento europeo, a prendere adeguate disposizioni qualora un'azione della Comunità risultasse necessaria per conseguire, nel funzionamento del mercato comune, uno degli obiettivi della Comunità, sempreché il presente trattato non abbia previsto i poteri d'azione all'uopo richiesti.

La lotta contro il riciclaggio di capitali non figura nel novero delle missioni della Comunità enunciate all'articolo 2 del trattato CE e pertanto le azioni della Comunità non prevedono la lotta contro il riciclaggio dei capitali (articolo 3 del trattato CE).

Nella fattispecie, rimangono due possibilità.

L'articolo 56 e segg. del trattato CE: Le restrizioni ai movimenti di capitali tra Stati membri, nonché tra Stati membri e paesi terzi, sono vietate (articolo 56). L'articolo 57, paragrafo 2

prevede che il Consiglio, che delibera a maggioranza qualificata su proposta della Commissione, può adottare misure concernenti i movimenti di capitali provenienti da paesi terzi o ad essi diretti, in relazione a investimenti diretti, inclusi gli investimenti in proprietà immobiliari, lo stabilimento, la prestazione di servizi finanziari o l'ammissione di valori mobiliari nei mercati finanziari. L'articolo 58 dispone che il divieto di restrizioni ai movimenti di capitali non pregiudica il diritto degli Stati membri di prendere tutte le misure necessarie per impedire le violazioni della legislazione e delle regolamentazioni nazionali, in particolare nel settore fiscale e in quello della vigilanza prudenziale sulle istituzioni finanziarie o di stabilire procedure per la dichiarazione dei movimenti di capitali a scopo di informazione amministrativa o statistica o di adottare misure giustificate da motivi di ordine pubblico o di pubblica sicurezza (articolo 58, paragrafo 1, lettera b). L'articolo 58, paragrafo 2 precisa che dette misure e procedure non devono costituire un mezzo di discriminazione arbitraria, né una restrizione simulata al libero movimento dei capitali e dei pagamenti.

Gli articoli 56 e segg. potrebbero fornire una base del primo pilastro escludendo tuttavia la codecisione.

Esplorate le possibilità del primo pilastro, occorre soffermarsi su quelle che potrebbero rientrare nel terzo pilastro.

L'articolo 30 del trattato sull'Unione europea prevede infatti un'azione congiunta degli Stati membri nel settore della cooperazione di polizia, comprensiva della cooperazione operativa fra le autorità competenti degli Stati membri, compresi la polizia, le dogane e altri servizi specializzati incaricati dell'applicazione della legge, in relazione alla prevenzione e all'individuazione dei reati e alle relative indagini (articolo 30, paragrafo 1, lettera a), nonché la raccolta, l'archiviazione, il trattamento, l'analisi e lo scambio, in particolare attraverso Europol, delle pertinenti informazioni, comprese quelle in possesso dei servizi incaricati dell'applicazione della legge riguardo a segnalazioni di transazioni finanziarie sospette, nel rispetto delle pertinenti disposizioni sulla protezione dei dati personali (articolo 30, paragrafo 1, lettera b).

Previo esame della portata giuridica delle poste in gioco nonché degli argomenti giuridici addotti dal servizio giuridico del Parlamento europeo, la commissione giuridica e per il mercato interno, alla luce delle succitate osservazioni, ha deciso¹, all'unanimità, nella riunione del 20 febbraio 2003, che non è opportuno aggiungere l'articolo 95 del trattato CE quale base giuridica.

Voglia gradire, signor Presidente e caro collega, i sensi della mia profonda stima.

¹ Erano presenti al momento della votazione gli onn.: Willi Rothley, vicepresidente, presidente f.f., Marie-Françoise Garaud, relatrice, Paolo Bartolozzi, Michel J.M. Dary, Bert Doorn, Janelly Fourtou, Fiorella Ghilardotti, José María Gil-Robles Gil-Delgado, Malcolm Harbour, The Lord Inglewood, Piia-Noora Kauppi, Carlos Lage, Kurt Lechner, Klaus-Heiner Lehne, Neil McCormick, Arlene McCarthy, Manuel Medina Ortega, Marcelino Oreja Arburúa, Carlos Ripoll y Martínez de Bedoya, Anne-Marie Schaffner, Ioannis Souladakos, Marianne L.P. Thyssen, Diana Wallis, Stefano Zappalà.

Willi Rothley
primo vicepresidente