

# PARLAMENTO EUROPEO

2004



2009

---

*Documento di seduta*

FINALE  
**A6-0159/2005**

26.5.2005

## **RELAZIONE**

recante una proposta di raccomandazione del Parlamento europeo destinata al Consiglio sulla lotta contro il finanziamento del terrorismo (2005/2065(INI))

Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni

Relatore: Mario Borghezio

## INDICE

	<b>Pagina</b>
PROPOSTA DI RACCOMANDAZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO DESTINATA AL CONSIGLIO.....	3
MOTIVAZIONE.....	8
PARERE DI MINORANZA.....	9
PROPOSTA DI RACCOMANDAZIONE B6-0221/2005.....	10
PROCEDURA .....	12
PROPOSTA DI RACCOMANDAZIONE DI BASE.....	13

## **PROPOSTA DI RACCOMANDAZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO DESTINATA AL CONSIGLIO**

### **sulla lotta contro il finanziamento del terrorismo (2005/2065(INI))**

*Il Parlamento europeo,*

- vista la proposta di raccomandazione destinata al Consiglio presentata da Stefano Zappalà a nome del gruppo del PPE-DE al fine di prevenire e combattere il finanziamento del terrorismo con provvedimenti volti a migliorare lo scambio di informazioni, la trasparenza e la tracciabilità delle transazioni finanziarie (B6-0221/2005),
  - vista la dichiarazione sulla lotta contro il terrorismo, adottata nel corso della riunione del Consiglio europeo del 24 e 25 marzo 2004,
  - visto il piano d'azione riveduto dell'Unione europea contro il terrorismo, adottato nel corso della riunione del Consiglio europeo del 17 e 18 giugno 2004,
  - vista la comunicazione della Commissione "Prevenire e combattere il finanziamento del terrorismo attraverso misure per migliorare lo scambio di informazioni, per rafforzare la trasparenza e per aumentare la tracciabilità delle operazioni finanziarie" (COM(2004)0700),
  - visto il pacchetto di misure per la prevenzione e l'eliminazione del terrorismo previsto dal programma de L'Aja, adottato durante la riunione del Consiglio europeo del 4 e 5 novembre 2004 e completato dalle conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo del 16 e 17 dicembre 2004, in particolare quelle concernenti il finanziamento del terrorismo,
  - vista la proposta di regolamento sulla prevenzione del riciclaggio di capitali tramite la cooperazione doganale,
  - vista la proposta di direttiva relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività illecite e di finanziamento del terrorismo,
  - vista la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea ed in particolare gli articoli 6, 7, 8, 10, 12, 21 e 22,
  - visti l'articolo 114, paragrafo 3 e l'articolo 94 del suo regolamento,
  - vista la relazione della commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni (A6-0159/2005),
- A. considerando che le misure elencate nel programma de L'Aja, in particolare quelle che riguardano la lotta contro il riciclaggio e il finanziamento del terrorismo e lo scambio di informazioni, dovrebbero essere attuate in tempi ragionevoli e in modo efficace, così da tutelare la riservatezza dei dati, al fine di rafforzare la libertà, la sicurezza e la giustizia nell'ambito dell'Unione,

- B. considerando che la strategia europea di sicurezza prevede un approccio integrato alla lotta al terrorismo che deve esplicarsi in misure politiche, diplomatiche, umanitarie, economiche e finanziarie nonché attraverso la cooperazione giudiziaria e di polizia,
- C. considerando che la fonte di finanziamento più cospicua del terrorismo internazionale deriva dal traffico internazionale di droga e di armi,
- D. considerando che il riciclaggio di denaro, attraverso istituti di credito conniventi o investimenti nei paradisi fiscali, contribuisce a finanziare le organizzazioni terroristiche internazionali,
- E. considerando che la strategia della guerra preventiva non ha prodotto l'indebolimento delle organizzazioni terroristiche internazionali e della loro capacità di finanziamento,
- F. considerando che l'organizzazione, il mantenimento in attività e lo sviluppo operativo delle reti terroristiche presuppongono un'attività di raccolta di mezzi continuamente in evoluzione e, parallelamente, la ricerca di metodologie sempre nuove ed intercambiabili nel reperimento di fondi e nella loro veicolazione attraverso canali legali ed illegali, fra i quali le società commerciali internazionali, i trust e le società offshore, i "passeurs" di valuta, i trasferimenti di fondi come la hawala o l'utilizzazione di talune associazioni caritatevoli,
- G. considerando che il settore caritativo gode di esenzioni fiscali nella maggior parte degli Stati membri e che, quindi, le autorità fiscali dispongono già di informazioni precise sui bilanci e i movimenti finanziari di queste organizzazioni,
- H. considerando che, nell'attuale realtà degli enormi flussi finanziari, propri del mercato globale, risulta molto difficile e complesso individuare e perseguire gli abusi nei trasferimenti finanziari, nella loro attuale molteplicità e nella continua evoluzione propria dell'economia attuale, quali il riciclaggio di capitali sporchi provenienti dalla frode fiscale e doganale, dalla corruzione, dalle attività della criminalità organizzata e delle mafie, fra cui il traffico degli stupefacenti, il traffico d'armi, la tratta di esseri umani, ,
- I. considerando che il volume dei fondi raccolti annualmente dalle organizzazioni caritatevoli raggiunge la cifra di centinaia di miliardi di dollari e che controllare le modalità di spesa del denaro di siffatte organizzazioni è estremamente difficile; che per tali motivi il settore della beneficenza è particolarmente vulnerabile agli abusi e che è pertanto necessaria una maggiore trasparenza da parte delle suddette persone giuridiche,
- J. considerando che, in taluni casi, il terrorismo ha potuto utilizzare i proventi delle collette di fondi caritatevoli, anche all'insaputa dei donatori e persino dei dirigenti e del personale degli stessi organismi caritatevoli; che, inoltre, è risultato siano stati forniti copertura e appoggio logistico, da parte di alcuni organismi *no profit*, sia all'attività operativa dei terroristi sia al trasferimento delle armi utilizzate dalle reti terroristiche,
- K. considerando che, nella lotta al finanziamento del terrorismo nell'Unione europea, occorre intervenire per migliorare lo scambio di informazioni, rafforzare la cooperazione giudiziaria e di polizia, migliorare la tracciabilità delle transazioni e la trasparenza del sistema finanziario e rendere più trasparenti le modalità di funzionamento e le attività

delle persone giuridiche,

- L. considerando che, nella lotta contro il finanziamento del terrorismo, lo scambio di informazioni costituisce uno dei sistemi efficaci per fermare tale finanziamento; che tuttavia lo scambio di informazioni deve essere disciplinato e controbilanciato da norme vincolanti in materia di protezione dei dati, tenendo conto di quanto disposto dall'articolo 8 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e dagli articoli 7 e 8 della Carta dei diritti fondamentali, per evitare il sorgere di uno Stato di polizia,
- M. considerando che le organizzazioni terroristiche internazionali hanno tessuto una fitta trama di relazioni con numerose organizzazioni criminali e mafiose; che il rapporto tra le organizzazioni terroristiche e quelle criminali e mafiose è costruito su interessi economici comuni e sulle stesse fonti di finanziamento,
1. raccomanda al Consiglio di:
- a) adottare la terza direttiva sul riciclaggio di denaro e il regolamento sulla prevenzione del riciclaggio attraverso la cooperazione doganale;
  - b) esigere dagli Stati membri la ratifica del protocollo della convenzione relativa all'assistenza giudiziaria in materia penale tra gli Stati membri dell'Unione europea, del 29 maggio 2000, e la convenzione internazionale per la repressione del finanziamento del terrorismo, del 9 dicembre 1999, nonché la trasposizione della decisione quadro del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa alla lotta contro il terrorismo e la decisione 2002/187/GAI del Consiglio, del 28 febbraio 2002, relativa all'istituzione dell'unità Eurojust per rafforzare la lotta contro le forme gravi di criminalità organizzata;
  - c) istituire strutture di cooperazione e di scambio, anche sul piano tecnico, per rendere possibili scambi strutturati di informazioni tra i servizi di informazione dell'Unione, compresi Europol e Eurojust; attuare concretamente l'obbligo di scambiare informazioni complete e attuali nel campo di tutti i reati di natura terroristica, compresa la partecipazione alle attività di un gruppo terroristico attraverso il finanziamento;
  - d) sostenere con congrui finanziamenti il progetto FIU.NET (Financial Investigation Units Network) finalizzato a realizzare una rete informatica che consenta lo scambio di informazioni tra le FIU, tutelando i dati personali e soprattutto con particolare riguardo alle modalità di finanziamento delle reti terroristiche;
  - e) insistere presso gli Stati membri affinché migliorino la cooperazione con SUSTRANS e ratifichino il protocollo dell'accordo Europol, grazie al quale la competenza di Europol può essere estesa a tutti i reati legati al riciclaggio;
  - f) attuare, attraverso l'adozione urgente di adeguate normative, misure che assicurino il monitoraggio e la tracciabilità dei movimenti bancari internazionali - attraverso i quali avviene parte considerevole dei pagamenti delle forniture di armi e di droga - il cui ricavato possa essere utilizzato a fine di terrorismo;
  - g) sollecitare gli Stati membri ad attuare tutte le raccomandazioni del GAFI (Gruppo di azione finanziaria contro il riciclaggio di capitali) e adottare misure per migliorare la

tracciabilità dei trasferimenti di fondi, l'identificazione della clientela, l'attuazione degli obblighi di vigilanza, evitando al contempo l'utilizzo indiscriminato dell'attività di profiling in ambito bancario e finanziario e garantendo il rispetto dei diritti fondamentali e in particolare del diritto alla protezione dei dati personali;

- h) promuovere l'adozione di norme internazionali e adottare misure in ambito comunitario per ridurre considerevolmente l'opacità del sistema finanziario e la scarsa trasparenza delle strutture utilizzate per le transazioni finanziarie internazionali e il trasferimento di fondi, fra cui le società commerciali internazionali, i trust e le società offshore, al fine tra l'altro di combattere il permanere dei cosiddetti "paradisi fiscali" all'interno e all'esterno dell'Unione europea, anche attraverso la cooperazione con i paesi terzi;
- i) adottare misure per vigilare sui trasferimenti di fondi posti in essere al di fuori dei canali ufficiali e per prevenire l'utilizzo e l'infiltrazione di organizzazioni senza scopo di lucro e caritatevoli da parte di organizzazioni terroristiche, anche sostenendo la proposta di un codice europeo di condotta e di autoregolamentazione del settore caritativo che preveda la pubblicazione dei bilanci e regole comuni di audit e di controllo dei conti;
- k) sollecitare gli Stati membri alla massima vigilanza sulle possibili connessioni tra circuiti terroristici e organizzazioni criminali di stampo mafioso in ordine al riciclaggio di denaro connesso al finanziamento del terrorismo;
- l) applicare obblighi di due diligence rafforzati alle operazioni realizzate con enti o persone stabiliti in territori in cui non viene applicata la normativa in materia di lotta contro il riciclaggio di denaro;
- m) sollecitare gli Stati membri a sorvegliare attentamente sia le istituzioni finanziarie sia i servizi di trasferimento di fondi al fine di individuare le attività sospette di trasferimenti di fondi nel caso in cui essi non siano accompagnati da informazioni complete di nome, indirizzo e numero del conto inerenti a colui (persona fisica o giuridica) che ha dato l'ordine di trasferimento dei fondi;
- n) prevedere l'obbligo, per le istituzioni finanziarie ed ogni altro ente assoggettato agli obblighi relativi alla prevenzione del riciclaggio dei capitali, di comunicare urgentemente ogni notizia utile alle competenti autorità pubbliche quando sorgano fondati sospetti sulla possibilità che determinati fondi possano essere veicolati a favore di attività di terrorismo o, più in generale, alle reti terroristiche; il concetto di "sospetto" deve essere definito in modo rigoroso; le norme penali riguardanti, per esempio, il riciclaggio di capitali e le attività terroristiche non devono poter essere applicate per perseguire altri tipi di reati e devono pertanto essere conformi ai principi del Corpus Juris<sup>1</sup>; la definizione di "sospetto" deve essere formulata in modo che tale concetto serva a raggiungere l'obiettivo dichiarato e sia proporzionale;
- o) sviluppare sistemi che controllino automaticamente le operazioni di trasferimento sospette per il loro importo elevato rispetto alla media, la frequenza, la particolare identità e posizione geografica dei mittenti e dei beneficiari, così da salvaguardare il sistema ufficiale del *money transfer* dal rischio reale di coinvolgimento in attività illecite e

---

<sup>1</sup> Protezione degli interessi finanziari della Comunità (COM(1997)0199).

soprattutto nel finanziamento di attività terroristiche; elaborare nuove norme per i bonifici bancari senza tuttavia perdere di vista l'equilibrio tra libera circolazione dei capitali e individuazione di movimenti di denaro sospetti;

- p) elaborare una serie di norme minime che introducano regole trasparenti nel settore della beneficenza, affinché le banche, gli istituti di credito, le compagnie assicurative e finanziarie, le organizzazioni *no profit* realizzino la massima trasparenza nelle proprie procedure gestionali, finanziarie e di bilancio, utilizzando esclusivamente conti bancari ufficiali per il deposito dei fondi e circuiti regolari e formali per il trasferimento dei fondi pubblicizzando programmi di bilancio i più completi possibile, con l'indicazione dell'identità esatta dei destinatari e della utilizzazione prevista dei fondi, sottoponendo il controllo della propria gestione a dei revisori indipendenti;
  - q) sollecitare le banche, gli istituti di credito, le compagnie assicurative e finanziarie, le organizzazioni *no profit* a collaborare più strettamente con gli esperti in materia di finanziamento del terrorismo internazionale, così da cautelarsi da ogni e qualsiasi coinvolgimento nelle attività di terrorismo a fronte del rischio reale dell'utilizzazione abusiva della loro attività a fini di finanziamento delle reti terroristiche;
  - r) esigere dagli Stati membri senza indugio il recepimento e l'attuazione delle misure volte a contrastare le attività criminali di finanziamento del terrorismo, in particolare della seconda direttiva sul riciclaggio e degli obblighi di vigilanza e di identificazione che essa pone in essere, in attesa della rapida adozione della terza direttiva sul riciclaggio e del regolamento sulla prevenzione del riciclaggio attraverso la cooperazione doganale, anche al fine di introdurre tempestivamente i necessari aggiornamenti che consentano di ottimizzare l'attività di contrasto al terrorismo internazionale;
  - s) procedere ad una costante valutazione delle misure intraprese per combattere il finanziamento internazionale del terrorismo in stretta collaborazione con la Commissione e con il Parlamento europeo;
  - t) verificare se le legislazioni d'emergenza, attuate da alcuni Stati membri dopo l'11 settembre 2001, abbiano ottenuto risultati positivi nel contrasto alle attività ed al finanziamento del terrorismo;
2. incarica il suo Presidente di trasmettere la presente raccomandazione al Consiglio europeo, al Consiglio e, per conoscenza, alla Commissione, nonché ai governi e ai parlamenti degli Stati membri, al Consiglio d'Europa, all'Organizzazione delle Nazioni Unite e alle sue agenzie specializzate.

## MOTIVAZIONE

La motivazione non è stata elaborata visto che è stata adottata una serie completa di considerando in cui vengono spiegati in modo chiaro e preciso i motivi che giustificano la presentazione della Raccomandazione.



24.5.2005

## **PARERE DI MINORANZA**

presentato a norma dell'articolo 161, paragrafo 3, del regolamento da Giusto Catania e Sylvia-Yvonne Kaufmann

Il terrorismo è un reato inaccettabile che deve essere condannato senza riserve.

Tuttavia, ciò non significa che per lottare contro il terrorismo la UE sia legittimata ad adottare misure che violano le libertà civili e quelle dei cittadini.

Non pensiamo che l'equilibrio tra sicurezza e diritti dell'uomo nella relazione sia giusto: al controllo e alla sorveglianza è stata attribuita una ponderazione molto maggiore di quanto non avvenga per la protezione delle libertà civili. Pertanto il relatore non si dedica a risolvere i problemi posti dall'insufficienza delle attuali norme sulla protezione dei dati o all'adozione di altre misure che potrebbero contribuire a trovare il giusto equilibrio tra sicurezza e rispetto dei diritti dell'uomo.

Nella relazione manca completamente un esame preventivo delle radici del terrorismo: povertà, miseria, ingiustizie e ineguaglianze sociali, umiliazioni politiche ed etniche e violazione dei diritti dell'uomo.

Inoltre, il traffico di armi e di stupefacenti, che è una delle principali fonti di finanziamento del terrorismo internazionale, avviene anche tramite il sistema bancario. La teoria della "guerra preventiva" non è riuscita ad insidiare le organizzazioni terroristiche internazionali e neppure a ostacolare i loro finanziamenti. In realtà in Afganistan si è verificato un grande aumento del denaro ottenuto mediante il traffico di stupefacenti (coltivazione di oppio) dal 2004 al 2005, che viene utilizzato per finanziare il terrorismo. Occorre pertanto dare una maggiore priorità alla soluzione del problema del traffico di armi e stupefacenti nella strategia per la lotta contro il finanziamento del terrorismo.

31.3.2005

## **PROPOSTA DI RACCOMANDAZIONE B6-0221/2005**

presentata a norma dell'articolo 114, paragrafo 1, del regolamento

da Stefano Zappalà, a nome del gruppo del PPE-DE

al fine di prevenire e combattere il finanziamento del terrorismo con provvedimenti volti a migliorare lo scambio di informazioni, la trasparenza e la tracciabilità delle transazioni finanziarie

*Il Parlamento europeo,*

- vista la dichiarazione sulla lotta contro il terrorismo, adottata nel corso della riunione del Consiglio europeo del 24 e 25 marzo 2004,
  - visto il piano d'azione riveduto dell'Unione europea contro il terrorismo, adottato nel corso della riunione del Consiglio europeo del 17 e 18 giugno 2004,
  - visto il pacchetto di misure per la prevenzione e l'eliminazione del terrorismo previsto dal programma dell'Aia, adottato durante la riunione del Consiglio europeo del 4 e 5 novembre 2004 e completato dalle conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo del 16 e 17 dicembre 2004, in particolare quelle concernenti il terrorismo,
  - vista la proposta di direttiva relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività illecite, compreso il finanziamento del terrorismo,
  - visto l'articolo 114, paragrafo 1, del suo regolamento,
- A. considerando che le misure elencate nel programma dell'Aia che presentano un interesse nella lotta contro il finanziamento del terrorismo, in particolare per quanto concerne lo scambio di informazioni, dovrebbero essere attuate in tempi brevi, al fine di rafforzare la libertà, la sicurezza e la giustizia nell'ambito dell'Unione,
- B. considerando che la strategia europea di sicurezza invita ad opporsi alle nuove minacce attraverso azioni politiche, diplomatiche, umanitarie, economiche e finanziarie nonché mediante attività giudiziarie, militari e di polizia,
- C. considerando la notevole creatività mostrata dai terroristi per quanto concerne i mezzi di trasferimento dei fondi ed i nuovi sistemi di raccolta di denaro, in particolare mediante il ricorso ai "passeurs" di valuta, a trasferimenti tramite il sistema della *hawala* o ad associazioni caritatevoli,
- D. considerando che lo scambio di informazioni costituisce uno dei sistemi efficaci nella lotta

contro il finanziamento del terrorismo,

1. rivolge al Consiglio le seguenti raccomandazioni:
  - a) stabilire norme per la condivisione delle informazioni e designare un responsabile europeo alle tecnologie dell'informazione al fine di aiutare i servizi di informazione dell'Unione a scambiare le proprie informazioni e a "istituire delle reti";
  - b) adottare senza indugio la terza direttiva sul riciclaggio di denaro;
  - c) collaborare con il Fondo monetario internazionale (FMI) al fine di incoraggiare gli sforzi compiuti a livello mondiale contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo;
  - d) chiedere ai paesi reticenti di ratificare il protocollo della convenzione del 2000 relativa all'assistenza giudiziaria e la convenzione delle Nazioni Unite sull'eliminazione del finanziamento del terrorismo, nonché di trasporre la decisione relativa alla lotta contro il terrorismo e la decisione relativa a Eurojust del 28 febbraio 2002;
  - e) chiedere uno studio al fine di valutare e di migliorare gli sforzi volti alla riduzione del finanziamento internazionale del terrorismo;
2. incarica il suo Presidente di trasmettere la presente raccomandazione al Consiglio e, per conoscenza, al Consiglio europeo e alla Commissione.

## PROCEDURA

<b>Titolo</b>	Lotta contro il finanziamento del terrorismo	
<b>Numero di procedura</b>	2005/2065 (INI)	
<b>Proposta(e) di raccomandazione di base</b>	B6-0221/2005	
<b>Base regolamentare</b>	art. 114, par. 3, e art. 94	
<b>Commissione competente per il merito</b> Annuncio in Aula	LIBE 28.4.2005	
<b>Decisione di elaborare una relazione</b>	25.11.2004	
<b>Commissione(i) competente(i) per parere</b> Annuncio in Aula	ECON 28.4.2005	
<b>Pareri non espressi</b> Decisione	ECON 10.5.2005	
<b>Cooperazione rafforzata</b> Annuncio in Aula		
<b>Altra(e) proposta(e) di raccomandazione inclusa(e) nella relazione</b>		
<b>Relatore(i)</b> Nomina	Mario Borghezio 25.11.2004	
<b>Relatore(i) sostituito(i)</b>		
<b>Esame in commissione</b>	12.4.2005    24.5.2005	
<b>Approvazione</b>	24.5.2005	
<b>Esito della votazione finale</b>	favorevoli:            36 contrari:                4 astensioni:             0	
<b>Membri titolari presenti al momento della votazione finale</b>	Edit Bauer, Carlos Coelho, Ewa Klamt, Jaime Mayor Oreja, Stefano Zappalà, Rosa Díez González, Wolfgang Kreissl-Dörfler, Edith Mastenbroek, Martine Roure, Inger Segelström, Henrik Lax, Giusto Catania, Mihael Brejc, Charlotte Cederschiöld, Kinga Gál, Livia Járóka, Barbara Kudrycka, Ioannis Varvitsiotis, Fausto Correia, Magda Kósáné Kovács, Claude Moraes, Antoine Duquesne, Tatjana Ždanoka, Mario Borghezio	
<b>Supplenti presenti al momento della votazione finale</b>	Frederika Brepoels, Antonio Tajani, Javier Moreno Sánchez, Gérard Deprez, Ignasi Guardans Cambó, Siiri Oviir, Mary Lou McDonald, Agnes Schierhuber, Antonio Masip Hidalgo, Marie-Line Reynaud, Jeanine Hennis-Plasschaert, Bill Newton Dunn, Sylvia-Yvonne Kaufmann	
<b>Supplenti (art. 178, par. 2) presenti al momento della votazione finale</b>	Giuseppe Gargani, Antolín Sánchez Presedo, Luis Yañez-Barnuevo García	
<b>Deposito – A6</b>	26.5.2005	A6-0159/2005
<b>Osservazioni</b>	...	

## PROPOSTA DI RACCOMANDAZIONE DI BASE

<b>Numero B[5]</b> <b>Autore(i)</b> <b>Titolo</b> <b>Commissione competente per il merito</b> <b>Commissione(i) competente(i) per parere</b> <b>Annuncio in Aula</b>	B6-0221/2005 Stefano Zappalà Lotta contro il finanziamento del terrorismo LIBE ECON 28.4.2005
---	--