COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 13.7.2026
COM(2026) 367 final

2026/0194 (NLE)

Proposta di

DECISIONE DEL CONSIGLIO

relativa alla firma, a nome dell'Unione europea, del protocollo addizionale della convenzione del Consiglio d'Europa sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato e sul finanziamento del terrorismo

RELAZIONE

1. CONTESTO DELLA PROPOSTA

• Motivi e obiettivi della proposta

Scopo della presente proposta è ottenere dal Consiglio dell'Unione europea ("Consiglio") l'autorizzazione affinché la Commissione europea ("Commissione") firmi, a nome dell'Unione europea, il protocollo addizionale ("protocollo") della convenzione del Consiglio d'Europa sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato e sul finanziamento del terrorismo (STCE n. 198) ("convenzione di Varsavia" o "convenzione").

La Commissione intende presentare parimenti una proposta di decisione del Consiglio che la autorizza a concludere il protocollo a nome dell'Unione europea e una proposta di decisione del Consiglio che la autorizza a concludere la convenzione di Varsavia a nome dell'Unione europea in data successiva.

Il protocollo riveste particolare importanza in considerazione della minaccia che il riciclaggio e finanziamento del terrorismo, e più in generale la criminalità finanziaria, rappresentano per la sicurezza economica nell'Unione europea e oltre i suoi confini. Spesso i proventi ottenuti mediante attività illecite sono usati per infiltrare l'economia legale o per compiere altre attività criminali. Ciò ha conseguenze di vasta portata che destabilizzano i sistemi finanziari, la società, lo Stato di diritto e la fiducia nelle autorità pubbliche. Una delle caratteristiche fondamentali del riciclaggio e finanziamento del terrorismo è la dimensione internazionale. È quindi fondamentale una cooperazione internazionale efficace per combattere la criminalità finanziaria.

Il protocollo è totalmente conforme al diritto dell'Unione in generale e al pertinente *acquis* dell'Unione in particolare, fra cui la direttiva (UE) 2024/1640[1] relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo (sesta direttiva antiriciclaggio). Fino alla relativa data di applicazione, fissata al 10 luglio 2027, resta tuttavia applicabile la direttiva (UE) 2015/849[2], modificata dalla direttiva (UE) 2018/843[3].

Il protocollo riporta disposizioni sul recupero dei beni e sulla cooperazione giudiziaria in materia ed è pertanto totalmente conforme al pertinente *acquis* dell'Unione.

Il protocollo e la relativa applicazione rafforzeranno i regimi antiriciclaggio a livello mondiale (intervenendo sia sulle unità di informazione finanziaria sia sugli uffici per il recupero dei beni) tra gli altri membri del Consiglio d'Europa e i partner internazionali fondamentali che potranno aderire al protocollo.

Contesto

La convenzione di Varsavia, adottata il 16 maggio 2005, riguarda molteplici aspetti della prevenzione e del contrasto del riciclaggio di denaro e del finanziamento del terrorismo. Si basa sulla convenzione sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato (STCE n. 141) ("convenzione di Strasburgo"). L'UE ha firmato la convenzione di Varsavia il 2 aprile 2009 ma non l'ha ancora ratificata. Al 18 dicembre 2023 la convenzione era stata firmata da 25 Stati membri, 23 dei quali l'avevano ratificata.

Dall'adozione della convenzione di Varsavia nel 2005, il panorama del riciclaggio di denaro e, più in generale, quello della criminalità finanziaria si è evoluto rapidamente. Ciò ha portato a

[1] GU L, 2024/1640, 19.6.2024.
[2] GU L 141 del 5.5.2015, pag. 73.
[3] GU L 156 del 19.6.2018, pag. 43.

un ulteriore sviluppo anche dei quadri giuridici e delle norme internazionali. Gli studi e le consultazioni, in particolare quelli condotti dal Comitato di esperti sul funzionamento delle convenzioni europee nel campo della cooperazione penale (PC-OC) e dalla conferenza delle parti della convenzione, hanno evidenziato la necessità di un nuovo strumento vincolante.

Parallelamente, gli sviluppi a livello dell'UE, in particolare la nuova legislazione in materia di antiriciclaggio e lotta al finanziamento del terrorismo, nonché di recupero dei beni, hanno rafforzato la necessità di affrontare tali tematiche in un contesto paneuropeo più ampio. Di conseguenza, nel 2023 il Consiglio d'Europa ha istituito il Comitato di esperti sul recupero dei proventi di reato (PC-RAC) con il compito di negoziare e redigere un protocollo addizionale della convenzione.

Il 13 giugno 2024 il Consiglio ha autorizzato la Commissione a partecipare, a nome dell'Unione europea, ai negoziati relativi a un protocollo addizionale della convenzione di Varsavia. La Commissione vi ha partecipato in linea con la decisione del Consiglio e seguendo le direttive di negoziato ivi stabilite. La Commissione si è consultata con la Commissione speciale del Consiglio per i negoziati in merito alla posizione da assumere e ha garantito la compatibilità del protocollo con l'*acquis* dell'UE.

Le sessioni negoziali si sono svolte in riunioni specifiche del PC-RAC. Tra maggio 2024 e dicembre 2025 si sono tenute sette sessioni negoziali. Il 25 novembre 2025 il Comitato per i problemi criminali (CDPC) ha approvato il progetto di protocollo e il relativo progetto di relazione illustrativa, per cui sono state necessarie alcune ultime modifiche. Il 23 aprile 2026 l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa ha adottato un parere sul progetto di protocollo. Il 15 maggio 2026, in occasione della sua 135ª riunione, il Comitato dei ministri ha adottato il protocollo, ha preso atto della sua relazione illustrativa e ha convenuto di aprire il protocollo alla firma il 14 ottobre 2026.

Il protocollo entrerà in vigore il primo giorno del mese successivo allo scadere di un periodo di tre mesi a decorrere dalla data in cui cinque firmatari, tra i quali almeno tre Stati membri del Consiglio d'Europa, avranno espresso il loro consenso a essere vincolati dal protocollo, conformemente all'articolo 38, paragrafo 1, dello stesso.

L'UE può firmare il protocollo in qualità di firmataria della convenzione di Varsavia a norma dell'articolo 37 del protocollo.

- **Coerenza con le disposizioni vigenti nel settore normativo interessato**

Il protocollo riguarda direttamente le norme comuni dell'UE in materia di antiriciclaggio e lotta al finanziamento del terrorismo, nonché di recupero dei beni e cooperazione giudiziaria in materia penale. Il protocollo contiene disposizioni relative alle unità di informazione finanziaria, alle loro competenze in materia di sospensione e rifiuto del consenso per operazioni, conti e rapporti d'affari, alla cooperazione tra di esse, nonché all'istituzione di un meccanismo centralizzato automatico a livello nazionale (o di un meccanismo simile contenente informazioni su conti bancari, conti di pagamento, conti titoli, cassette di sicurezza e conti di attività virtuali). Le norme in materia di antiriciclaggio e lotta al finanziamento del terrorismo sono in linea e compatibili con il pacchetto antiriciclaggio dell'UE, e più precisamente con la direttiva (UE) 2024/1640 relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo.

D'altra parte, anche le norme in materia di confisca, comprese quelle relative alla confisca estesa e alla confisca non basata sulla condanna, sono compatibili con l'*acquis* dell'UE, in particolare con la direttiva 2014/42/UE[4] e la direttiva (UE) 2024/1260[5]. Le norme relative

[4] GU L 127 del 29.4.2014, pag. 39.

all'istituzione degli uffici per il recupero dei beni, al loro accesso alle informazioni, alla designazione degli uffici per la gestione dei beni e alla gestione stessa dei beni, compresa la pianificazione della gestione dei beni e le vendite pre-confisca, sono conformi alla direttiva (UE) 2024/1260. Il protocollo prevede norme sul riutilizzo sociale dei beni, su uno strumento per fornire informazioni sui beni agli uffici per il recupero dei beni, agli uffici per la gestione dei beni e ad altre autorità e sulle risorse per la formazione delle autorità competenti in materia di recupero dei beni che sono conformi alla direttiva (UE) 2024/1260.

La direttiva (UE) 2024/1260 ha sostituito la direttiva 2014/42/UE, che rimane in vigore per quanto riguarda la cooperazione con l'Irlanda, la quale non partecipa alla direttiva (UE) 2024/1260. La direttiva 2014/42/UE ha sostituito in parte la decisione quadro 2005/212/GAI del Consiglio[6], che rimane in vigore per quanto riguarda la cooperazione con la Danimarca, la quale non partecipa né alla direttiva (UE) 2024/1260 né alla direttiva 2014/42/UE.

Il regolamento (UE) 2018/1805[7] stabilisce norme sulla cooperazione giudiziaria tra gli Stati membri ai fini del riconoscimento e dell'esecuzione dei provvedimenti di congelamento e di confisca. Il regolamento stabilisce tra l'altro norme riguardanti la trasmissione, il riconoscimento e la procedura di esecuzione dei provvedimenti di congelamento e di confisca, la gestione e la destinazione dei beni sottoposti a congelamento e a confisca in casi transfrontalieri (comprese le vendite pre-confisca), la restituzione dei beni alle vittime, nonché la destinazione dei beni confiscati o della somma di denaro ottenuta dalla vendita di tali beni (anche ai fini del risarcimento delle vittime e della regolamentazione della ripartizione dei beni tra gli Stati membri). Il regolamento prevede inoltre norme sull'assunzione e la ripartizione delle spese relative all'esecuzione dei provvedimenti di congelamento transfrontalieri e sui diritti procedurali dei soggetti colpiti, anche per quanto riguarda gli obblighi di notifica e i mezzi di impugnazione. Tali materie sono inoltre ampiamente disciplinate dalla decisione quadro 2006/783/GAI del Consiglio, del 6 ottobre 2006, relativa all'applicazione del principio del reciproco riconoscimento delle decisioni di confisca[8] e dalla decisione quadro 2003/577/GAI del Consiglio, del 22 luglio 2003, relativa all'esecuzione nell'Unione europea dei provvedimenti di blocco dei beni o di sequestro probatorio[9], che rimangono in vigore per quanto riguarda la cooperazione con l'Irlanda e la Danimarca, le quali non partecipano al regolamento (UE) 2018/1805.

- **Coerenza con le altre normative dell'Unione**

Il protocollo è coerente con le pertinenti norme e politiche dell'Unione europea nei settori da esso contemplati (come descritto nella sezione "Coerenza con le disposizioni vigenti nel settore normativo interessato"). Considerando un contesto più ampio, il protocollo è coerente con gli strumenti giuridici e le politiche dell'UE adottati nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, a norma della parte terza, titolo V, TFUE, che contribuiscono alla lotta dell'UE contro i crimini finanziari, compresi i crimini che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, e i flussi finanziari illeciti, nonché con gli impegni assunti dall'Unione nell'ambito di altri accordi multilaterali pertinenti.

---

5 GU L, 2024/1260, 2.5.2024.
6 GU L 68 del 15.3.2005, pag. 49.
7 GU L 303 del 28.11.2018, pag. 1.
8 GU L 328 del 24.11.2006, pag. 59.
9 GU L 196 del 2.8.2003, pag. 45.

2. BASE GIURIDICA, SUSSIDIARIETÀ E PROPORZIONALITÀ

- **Base giuridica**

Base giuridica sostanziale

Le parti del protocollo relative alle misure antiriciclaggio, compresi i poteri di sospensione delle unità di informazione finanziaria e l'istituzione di un meccanismo per ottenere informazioni relative ai conti bancari, rientrano nell'ambito di applicazione dell'articolo 114 TFUE. Tali elementi costituiscono la base della presente proposta di decisione del Consiglio e si distinguono da quelli del protocollo incentrati sulle misure di recupero dei beni (tra cui il rafforzamento delle norme nazionali in materia di congelamento e confisca, di reperimento e gestione dei beni, di garanzie e cooperazione internazionale tra le autorità di contrasto e giudiziarie), che saranno raccolti in una proposta di decisione del Consiglio a sé stante. Le basi giuridiche sostanziali di quest'ultima sono l'articolo 82, paragrafo 2, l'articolo 83, paragrafi 1 e 2, e l'articolo 87, paragrafo 2, TFUE.

Tenuto conto dell'oggetto dell'accordo previsto, è opportuno che la Commissione presenti due proposte al Consiglio.

Base giuridica procedurale

A norma dell'articolo 218, paragrafo 5, TFUE, quando l'accordo previsto non riguarda esclusivamente o principalmente la politica estera e di sicurezza comune, la Commissione presenta una proposta al Consiglio. Il Consiglio adotta una decisione che autorizza la firma dell'accordo.

La Commissione propone di autorizzare la firma del protocollo, con riserva della sua conclusione in data successiva.

La **base giuridica procedurale** della proposta di decisione che autorizza la firma dell'accordo previsto è quindi l'articolo 218, paragrafo 5, TFUE.

Competenza dell'Unione

La natura degli accordi internazionali ("solo UE" o "misti") dipende dalla compatibilità dell'oggetto specifico con le competenze dell'Unione.

L'articolo 3, paragrafo 2, TFUE stabilisce che l'Unione ha competenza esclusiva "per la conclusione di accordi internazionali [...] nella misura in cui può incidere su norme comuni o modificarne la portata". In particolare la Corte di giustizia dell'Unione europea ha chiarito che l'"accertamento di tale rischio [di incidere sulle norme dell'UE o modificarle mediante impegni internazionali] non presuppone una concordanza completa tra il settore disciplinato dagli impegni internazionali e quello disciplinato dalla normativa dell'Unione" ma che "tali impegni possono incidere sulla portata delle norme comuni dell'Unione o modificarla anche qualora questi ultimi rientrino in un settore già in gran parte disciplinato da tali norme"([1]). Tale motivazione si basa su un parere della Corte secondo cui "(...) [q]ualora occorra determinare se il criterio indicato dalla formula di un settore già in gran parte disciplinato da norme comunitarie sia soddisfatto, l'analisi deve basarsi non solo sulla portata delle disposizioni in questione, ma anche sulla natura e sul contenuto delle stesse. Occorre inoltre prendere in considerazione non soltanto lo stato attuale del diritto comunitario nel settore interessato ma anche le sue prospettive di evoluzione, qualora esse siano prevedibili al momento di tale analisi" (cfr., in tal senso, parere 2/91, punti 25 e 26)[2].

Sebbene gli Stati membri rimangano competenti per alcune parti del protocollo addizionale, in particolare per le disposizioni relative alle misure nazionali per l'istituzione di meccanismi centralizzati automatici e per la sospensione dei poteri delle unità di informazione finanziaria,

l'UE è competente per una parte considerevole delle disposizioni della convenzione e dovrebbe pertanto firmare la convenzione stessa insieme agli Stati membri.

I trattati, e in particolare gli articoli 26 e 114, TFUE, attribuiscono all'UE la competenza in materia di mercato interno, che copre in parte le materie disciplinate dal protocollo addizionale della convenzione n. 198.

L'UE **ha già adottato misure legislative** nei diversi settori contemplati dal protocollo addizionale della convenzione n. 198:

disposizioni che rientrano nella base giuridica dell'articolo 114, TFUE:

- l'articolo 2 (relativo alle definizioni di attività virtuali e prestatori di servizi per le attività virtuali), l'articolo 9 (obbligo di istituire meccanismi per il recupero delle informazioni relative ai conti bancari) e gli articoli 10 e 28 (sospensione o rifiuto del consenso per operazioni, conti e rapporti d'affari sospetti e relativa cooperazione tra unità di informazione finanziaria) rientrano nell'ambito di applicazione della direttiva (UE) 2024/1640 del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai meccanismi che gli Stati membri devono istituire per prevenire l'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo (sesta direttiva antiriciclaggio) e del regolamento (UE) 2023/1114 relativo ai mercati delle cripto-attività;

disposizioni che rientrano nelle basi giuridiche dell'articolo 82, paragrafi 1 e 2, dell'articolo 83, paragrafi 1 e 2, e dell'articolo 87, paragrafo 2, TFUE:

- l'articolo 2, paragrafo 2) (definizione di finanziamento del terrorismo) è contemplato dalla direttiva (UE) 2017/541 sulla lotta contro il terrorismo[10];
- gli articoli da 3 a 5 (confisca estesa, non basata sulla condanna e nei confronti di terzi), l'articolo 6 (misure provvisorie), l'articolo 8 (indagini finanziarie), gli articoli 11 e 12 (istituzione degli uffici per il recupero dei beni e loro accesso alle informazioni), gli articoli da 13 a 15 (gestione dei beni, istituzione degli uffici per la gestione dei beni, vendite pre-confisca), l'articolo 16 (uso dei beni congelati e confiscati), l'articolo 17 (accesso alle informazioni sui beni congelati e confiscati) nonché l'articolo 29 (cooperazione internazionale tra gli uffici per il recupero dei beni) e gli articoli 33 e 34 (misure di sicurezza, risorse e formazione) sono contemplati dalla direttiva (UE) 2024/1260 del Parlamento europeo e del Consiglio riguardante il recupero e la confisca dei beni[11];
- l'articolo 9, paragrafo 2 (accesso alle informazioni sui conti bancari da parte delle autorità di contrasto, compresi gli uffici per il recupero dei beni) è contemplato dalla direttiva (UE) 2019/1153 del Parlamento europeo e del Consiglio che reca disposizioni per agevolare l'uso di informazioni finanziarie e di altro tipo a fini di prevenzione, accertamento, indagine o perseguimento di determinati reati[12];
- gli articoli 18 (principi generali di cooperazione), 24 e 25 (moduli uniformi), 26 (restituzione dei beni) e 27 (ripartizione dei beni) rientrano nell'ambito di applicazione del regolamento (UE) 2018/1805 del Parlamento europeo e del

[10] GU L 88 del 31.3.2017, pag. 6.
[11] GU L, 2024/1260, 2.5.2024.
[12] GU L 186 dell'11.7.2019, pag. 122.

Consiglio relativo al riconoscimento reciproco dei provvedimenti di congelamento e di confisca[13];

- l'articolo 19, relativo al trasferimento dei dati personali, è interconnesso all'*acquis* dell'UE in materia di protezione dei dati, in particolare alla direttiva (UE) 2016/680 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativa alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali da parte delle autorità competenti a fini di prevenzione, indagine, accertamento e perseguimento di reati o esecuzione di sanzioni penali, nonché alla libera circolazione di tali dati[14];
- gli articoli 20, 21 e 22, sulle richieste di informazioni relative a conti tenuti presso istituti finanziari e prestatori di servizi per le attività virtuali, alle operazioni da essi effettuate e al relativo monitoraggio, rientrano nell'ambito di applicazione della direttiva 2014/41/UE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa all'ordine europeo di indagine penale[15];
- l'articolo 23 fornisce una base giuridica per la costituzione di squadre investigative comuni (SIC) per il recupero dei beni suscettibili di confisca. Nel diritto dell'Unione le basi giuridiche per la costituzione di squadre investigative comuni (SIC) sono stabilite dalla convenzione europea relativa all'assistenza giudiziaria in materia penale, adottata nel maggio 2000, e dalla decisione quadro 2002/465/GAI del Consiglio relativa alle squadre investigative comuni;
- gli articoli 31 e 32 (garanzie, mezzi di ricorso e obblighi di notifica) rientrano nell'ambito di applicazione del suddetto regolamento (UE) 2018/1805 nella misura in cui riguardano le misure di cooperazione giudiziaria ai fini del congelamento e della confisca dei beni previste dalla convenzione e dal relativo protocollo. Per quanto riguarda le misure di cooperazione giudiziaria finalizzate alla raccolta di prove, gli articoli 31 e 32 rientrano nell'ambito di applicazione della direttiva 2014/41/UE. Per quanto riguarda le misure di cooperazione tra gli uffici per il recupero dei beni, gli articoli 31 e 32 rientrano nell'ambito di applicazione della direttiva (UE) 2024/1260. Per quanto riguarda le misure nazionali, gli articoli 31 e 32 rientrano nell'ambito di applicazione della suddetta direttiva (UE) 2024/1260. I diritti e le garanzie sanciti dagli articoli 31 e 32 sono in larga misura disciplinati, più in generale, anche dalle direttive dell'UE sui diritti procedurali degli indagati e degli imputati nei procedimenti penali, in particolare la direttiva 2010/64/UE sul diritto all'interpretazione e alla traduzione, la direttiva 2012/13/UE sul diritto all'informazione, la direttiva 2013/48/UE relativa al diritto di avvalersi di un difensore, la direttiva (UE) 2016/343 sulla presunzione di innocenza e sul diritto di presenziare al processo e la direttiva (UE) 2016/1919 sull'ammissione al patrocinio a spese dello Stato;

La maggior parte degli obblighi derivanti dal protocollo addizionale della convenzione n. 198 del Consiglio d'Europa è pertanto contemplata dal diritto dell'Unione.

- **Sussidiarietà (per la competenza non esclusiva)**

Non applicabile.

[13] GU L 303 del 28.11.2018, pag. 1.
[14] GU L 119 del 4.5.2016, pag. 89.
[15] GU L 130 dell'1.5.2014, pag. 1.

- **Proporzionalità**

La presente iniziativa si limita a quanto è necessario per conseguire gli obiettivi strategici ricercati ed è pertanto conforme al principio di proporzionalità di cui all'articolo 5, paragrafo 4, TUE. L'Unione si trova nella posizione migliore per intervenire in quanto ha già esercitato in questo settore una competenza a livello interno adottando vari atti giuridici in materia di cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale, in particolare al fine di agevolare il recupero dei proventi di reato, anche nei casi transfrontalieri.

- **Scelta dell'atto giuridico**

La presente proposta di decisione del Consiglio è presentata conformemente all'articolo 218, paragrafo 5, TFUE, che prevede l'adozione da parte del Consiglio di una decisione che autorizza la firma e l'applicazione a titolo provvisorio dell'accordo. Non esiste nessun altro strumento giuridico che possa essere impiegato per conseguire l'obiettivo espresso nella presente proposta.

3. RISULTATI DELLE VALUTAZIONI EX POST, DELLE CONSULTAZIONI DEI PORTATORI DI INTERESSI E DELLE VALUTAZIONI D'IMPATTO

- **Valutazioni ex post / Vaglio di adeguatezza della legislazione vigente**

Non applicabile.

- **Consultazioni dei portatori di interessi**

La Commissione europea non ha condotto una consultazione specifica dei portatori di interessi in merito alla presente proposta.

L'elaborazione della convenzione è il risultato di un lavoro collaborativo del Comitato di esperti del Consiglio d'Europa sul recupero dei proventi di reato, che ha coinvolto gli Stati membri del Consiglio d'Europa e gli Stati osservatori, il Gruppo di azione finanziaria internazionale (GAFI), l'UNODC ed esperti giuridici.

- **Assunzione e uso di perizie**

Le posizioni negoziali dell'Unione relative alla convenzione sono state preparate in consultazione con il gruppo "Cooperazione giudiziaria in materia penale" (COPEN) del Consiglio.

- **Valutazione d'impatto**

Non applicabile.

- **Efficienza normativa e semplificazione**

Non applicabile.

- **Diritti fondamentali**

La firma del protocollo da parte dell'Unione europea stabilisce norme minime comuni per la tutela dei diritti fondamentali in relazione alle misure ivi previste.

Taluni diritti e libertà fondamentali sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea ("Carta") rivestono particolare importanza: il diritto di proprietà (articolo 17), il diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale (articolo 47), la presunzione di innocenza e i diritti della difesa (articolo 48), e il diritto alla protezione dei dati di carattere personale (articolo 8).

Per quanto riguarda le ingerenze nel diritto di proprietà, l'articolo 31, paragrafo 1, àncora il protocollo ai principi di necessità e proporzionalità, fondamentali ai fini della legittimità delle ingerenze nei diritti fondamentali. I paragrafi 3 e 4 stabiliscono inoltre importanti garanzie volte ad assicurare che non si verifichino ingerenze irreparabili nel diritto di proprietà senza che l'interessato abbia avuto la possibilità di essere ascoltato. Le limitazioni al ricorso alle misure di confisca, in particolare la confisca estesa e quella non basata sulla condanna, e al ricorso alle nuove misure provvisorie introdotte dal presente protocollo (cfr., tra l'altro, la possibilità di formulare riserve prevista dagli articoli 3, 4 e 5) sono state inoltre introdotte direttamente nelle pertinenti disposizioni che prevedono tali misure, al fine di garantire che siano rispettati i principi di necessità e proporzionalità. Come indicato nella relazione illustrativa della convenzione[16], il riconoscimento di una richiesta può essere rifiutato nei casi in cui le autorità nazionali competenti della parte richiesta non avrebbero potuto disporre o adottare, in generale o in una situazione analoga, la misura o le misure in questione perché contrarie ai principi fondamentali del diritto interno di tale parte. I principi fondamentali del diritto interno possono includere, ad esempio, le norme sul giusto processo, la presunzione di innocenza, e i principi di necessità e proporzionalità. La limitazione imposta da tali principi può essere espressa dalle parti, tra l'altro, avvalendosi della possibilità di formulare riserve prevista dagli articoli 3, 4 e 5 del protocollo.

L'articolo 31, paragrafo 2, impone in generale alle parti di provvedere a che tutte le persone interessate da misure di reperimento dei beni, da misure provvisorie di sequestro o congelamento dei beni, da misure di confisca e da vendite pre-confisca possano far valere il diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale, previsto anche dal diritto dell'UE. Le parti sono inoltre tenute a garantire i diritti di difesa. La disposizione in questo senso si basa sugli obblighi imposti dall'articolo 8 della convenzione in materia di mezzi di ricorso e li amplia, sia per le persone interessate da misure adottate ai sensi della convenzione che per quelle interessate da misure adottate ai sensi del protocollo. La formulazione più dettagliata ed estesa dell'articolo 31 del protocollo intende rispecchiare l'evoluzione nel contesto del recupero dei proventi di reato seguita dalle norme europee in materia di garanzie e diritti procedurali, anche in relazione al diritto a un ricorso effettivo, nel periodo trascorso dall'adozione della convenzione, in particolare il sempre maggiore ricorso a misure di confisca non basate sulla condanna. L'ambito di applicazione dell'articolo 31 è esteso alle persone interessate da misure adottate ai sensi della convenzione, affinché godano degli stessi diritti e dello stesso livello di protezione delle persone interessate da misure adottate ai sensi del protocollo. Come indicato nella relazione illustrativa del protocollo, la cooperazione può essere rifiutata conformemente all'articolo 28 della convenzione qualora una richiesta proveniente dall'estero non rispetti le norme stabilite dai principi fondamentali del diritto interno dello Stato richiesto.

Il protocollo rispetta le norme dell'UE sulla protezione dei dati personali disponendo l'applicazione di adeguate garanzie nel trattamento dei dati personali (articoli 9, 12 e 17) e prevedendo condizioni adeguate per lo scambio di tali dati con le altre parti (articolo 29).

Va inoltre sottolineato che, nella convenzione ("madre"), l'articolo 46, paragrafo 6, stabilisce che "[u]na FIU può rifiutare di comunicare le informazioni che potrebbero compromettere sostanzialmente indagini di carattere penale in corso nella parte richiesta o, in circostanze eccezionali, quando tale comunicazione sarebbe palesemente sproporzionata rispetto ai legittimi interessi di una persona fisica o giuridica o della parte in questione ovvero non conforme ai principi fondamentali di diritto nazionale della parte richiesta. Un siffatto rifiuto è adeguatamente circostanziato alla FIU richiedente".

[16] Cfr. in particolare i punti 140 e 141.

4. INCIDENZA SUL BILANCIO

La Commissione ritiene che, dal punto di vista giuridico, in linea di principio la firma e la conclusione del protocollo non abbiano necessariamente un'incidenza sul bilancio.

È opportuno osservare che né il protocollo né la convenzione madre (STCE n. 198) prevedono clausole che impongano all'Unione di contribuire al loro finanziamento qualora dovesse aderirvi.

Il Comitato dei ministri ha tuttavia adottato la risoluzione CM/Res (2022)6 relativa al regime finanziario della partecipazione dell'Unione europea e di Stati non membri ai meccanismi di follow-up delle convenzioni del Consiglio d'Europa, nella quale è previsto che l'Unione, qualora sia invitata a aderire a una convenzione del Consiglio d'Europa che non riporta clausole sulla partecipazione finanziaria al relativo meccanismo di follow-up dopo la data di adozione della risoluzione, debba concorrere al finanziamento del funzionamento di detta convenzione secondo le modalità stabilite nella risoluzione. Sebbene la Commissione ritenga che una risoluzione unilaterale di questo tipo non possa essere vincolante per l'Unione, la questione ha dato in passato luogo a discussioni, sfociate in un compromesso che ha visto l'Unione dichiarare l'intenzione di versare volontariamente un contributo finanziario. Resta da vedere se, nel caso della presente convenzione e del protocollo, si troverà (o si dovrà trovare) una soluzione analoga.

In caso affermativo, una volta chiarite le ambiguità giuridiche relative a un eventuale contributo, sarà presentato, insieme alla proposta di decisione sulla conclusione della convenzione, un prospetto finanziario che illustri l'incidenza sul bilancio.

5. ALTRI ELEMENTI

- **Piani attuativi e modalità di monitoraggio, valutazione e informazione**

Il protocollo stabilisce che le disposizioni che regolano il monitoraggio dell'attuazione della convenzione di Varsavia (articolo 48 della convenzione) si applicano mutatis mutandis al protocollo stesso. La conferenza delle parti istituita in virtù della convenzione (COP) svolgerà le funzioni previste dall'articolo 48 della convenzione ai fini del presente protocollo, riunendosi, se del caso, in una composizione limitata alle parti del protocollo.

L'articolo 19 del regolamento interno della convenzione stabilisce le norme relative allo svolgimento delle attività di monitoraggio. In occasione della 9ª riunione plenaria la COP ha tuttavia deciso di sospendere la procedura prevista dall'articolo 19 e di adottare, per un periodo iniziale di due anni, un approccio di monitoraggio tematico trasversale, in linea con il neoadottato articolo 19bis, procedendo poi a fare il punto della situazione in occasione dell'11ª riunione plenaria del 2019. Nella 16ª sessione plenaria (2024) la COP ha deciso di prorogare la sospensione dell'articolo 19 per altri cinque anni (cioè fino al 2029), periodo durante il quale sarebbe proseguito il monitoraggio tematico trasversale previsto dall'articolo 19bis.

L'articolo 19bis stabilisce le norme relative al monitoraggio orizzontale di specifici articoli della convenzione. Ogni Stato parte sarà sottoposto a monitoraggio secondo le norme stabilite dall'articolo 19bis.

Nel regolamento interno è stata inserita una disposizione particolare sul coinvolgimento dell'Unione europea nel monitoraggio dell'attuazione della convenzione. L'articolo 19, paragrafo 33, prevede che le nuove norme sul monitoraggio dell'attuazione della convenzione siano stabilite dopo la ratifica della convenzione da parte della Comunità europea. L'articolo 19bis non prevede alcuna disposizione specifica.

- **Documenti esplicativi (per le direttive)**

Non applicabile.

- **Illustrazione dettagliata delle singole disposizioni della proposta**

L'articolo 1 illustra lo scopo del protocollo.

L'articolo 2 riporta le definizioni di indagine finanziaria, attività virtuale, prestatore di servizio per le attività virtuali e finanziamento del terrorismo.

L'articolo 3 reca disposizioni relative alla confisca estesa.

L'articolo 4 reca disposizioni relative alla confisca non basata sulla condanna.

L'articolo 5 reca disposizioni relative alla confisca nei confronti di terzi.

L'articolo 6 prevede misure provvisorie e rimanda all'articolo 4 della convenzione madre in quanto applicabile al protocollo.

L'articolo 7 stabilisce i poteri e le tecniche d'investigazione.

L'articolo 8 reca disposizioni relative alle indagini finanziarie.

L'articolo 9 prevede l'istituzione di un meccanismo che consenta l'identificazione di qualsiasi persona fisica o giuridica titolare di conti bancari, conti di pagamento o conti titoli, di cassette di sicurezza e di conti di attività virtuali e disciplina l'accesso a tali informazioni da parte delle unità di informazione finanziaria, degli uffici per il recupero dei beni e delle altre autorità competenti.

L'articolo 10 stabilisce la sospensione o il rifiuto del consenso per operazioni, conti e rapporti d'affari sospetti (non rientranti nella presente proposta).

L'articolo 11 prevede l'istituzione degli uffici per il recupero dei beni, i relativi compiti e i relativi poteri di adottare misure provvisorie urgenti.

L'articolo 12 reca disposizioni relative all'accesso alle informazioni da parte degli uffici per il recupero dei beni.

L'articolo 13 stabilisce i principi generali della gestione dei beni, compresa la programmazione della gestione dei beni e l'istituzione di punti di contatto per la cooperazione internazionale.

L'articolo 14 reca disposizioni relative alla designazione degli uffici per la gestione dei beni, alle relative funzioni e all'istituzione di punti di contatto per la cooperazione internazionale.

L'articolo 15 reca disposizioni relative alle vendite pre-confisca e stabilisce l'obbligo di metterne in sicurezza il valore dei proventi.

L'articolo 16 reca disposizioni relative all'uso dei beni congelati, sequestrati e confiscati.

L'articolo 17 prevede l'istituzione di uno strumento che permetta di fornire informazioni sui beni congelati, sequestrati e confiscati.

L'articolo 18 stabilisce i principi generali e le misure finalizzati a una cooperazione internazionale efficiente ed efficace, anche per quanto riguarda lo svolgimento delle indagini nazionali prima del riconoscimento dei provvedimenti stranieri e l'ambito di competenza delle autorità di emissione.

L'articolo 19 stabilisce le norme e le condizioni per il trasferimento dei dati personali tra le parti.

L'articolo 20 disciplina le richieste di informazioni provenienti dall'estero relative a conti tenuti presso istituti finanziari o prestatori di servizi per le attività virtuali.

L'articolo 21 disciplina le richieste di informazioni provenienti dall'estero relative alle operazioni effettuate da istituti finanziari o prestatori di servizi per le attività virtuali.

L'articolo 22 disciplina le richieste provenienti dall'estero di monitoraggio delle operazioni effettuate da istituti finanziari o prestatori di servizi per le attività virtuali.

L'articolo 23 prevede la possibilità che due o più parti costituiscano e usino una squadra investigativa comune per il recupero dei beni suscettibili di confisca.

L'articolo 24 reca disposizioni relative all'impiego di moduli uniformi per richiedere il congelamento o il sequestro dei beni suscettibili di confisca.

L'articolo 25 reca disposizioni relative all'impiego di moduli uniformi per richiedere la confisca dei beni.

L'articolo 26 disciplina la restituzione dei beni alla parte richiedente al fine di facilitarne la restituzione ai legittimi proprietari e il risarcimento delle vittime di reato.

L'articolo 27 disciplina la ripartizione dei beni confiscati tra la parte richiedente e la parte richiesta e prevede la possibilità di ripartire tali beni anche con altre parti, se del caso. Disciplina inoltre la ripartizione dei costi di esecuzione delle richieste di cooperazione ai sensi della convenzione che hanno agevolato la confisca.

L'articolo 28 reca disposizioni relative alla cooperazione internazionale in materia di sospensione o rifiuto del consenso per operazioni, conti e rapporti d'affari sospetti (non rientranti nella presente decisione).

L'articolo 29 reca disposizioni relative alla cooperazione internazionale tra gli uffici per il recupero dei beni, compresa l'istituzione di punti di contatto.

L'articolo 30 reca disposizioni relative alla cooperazione internazionale in materia di gestione dei beni.

L'articolo 31 stabilisce le garanzie e i mezzi di ricorso per quanto riguarda le misure previste dal protocollo.

L'articolo 32 reca disposizioni relative alla notifica alle persone interessate delle decisioni relative alle misure provvisorie e alla confisca.

L'articolo 33 prevede misure di sicurezza per proteggere dall'accesso non autorizzato i dati elaborati dall'ufficio per il recupero dei beni.

L'articolo 34 impone alle parti di dotare di risorse sufficienti gli uffici per il recupero dei beni e per la gestione dei beni e di prevedere risorse sufficienti per la formazione delle autorità competenti che intervengono nel recupero dei beni e nelle relative indagini.

L'articolo 35 riguarda il meccanismo di monitoraggio per il protocollo e il meccanismo di risoluzione delle controversie.

L'articolo 36 disciplina la relazione tra il protocollo e la convenzione madre.

L'articolo 37 riguarda la procedura di firma e ratifica.

L'articolo 38 prevede le disposizioni relative all'entrata in vigore del protocollo.

L'articolo 39 riguarda l'adesione al protocollo.

L'articolo 40 definisce l'applicazione territoriale.

L'articolo 41 disciplina la denuncia del protocollo.

L'articolo 42 illustra la relazione tra il protocollo e altre convenzioni e accordi.

L'articolo 43 disciplina la formulazione e il ritiro di dichiarazioni e riserve.

L'articolo 44 disciplina le notifiche relative al protocollo che il Segretario generale del Consiglio d'Europa deve effettuare agli Stati membri del Consiglio d'Europa e agli altri Stati interessati.

L'appendice prevede l'aggiunta della criminalità informatica all'appendice della convenzione.

- **Firma e testo dell'accordo**

Il testo dell'accordo è presentato al Consiglio assieme alla presente proposta.

A norma dei trattati, spetta alla Commissione assicurare la firma dell'accordo, con riserva della sua conclusione in data successiva.

2026/0194 (NLE)

Proposta di

DECISIONE DEL CONSIGLIO

relativa alla firma, a nome dell'Unione europea, del protocollo addizionale della convenzione del Consiglio d'Europa sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato e sul finanziamento del terrorismo

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 114, in combinato disposto con l'articolo 218, paragrafo 5,

vista la proposta della Commissione europea,

considerando quanto segue:

(1) Con la decisione (UE) 2024/1764[17] il Consiglio ha autorizzato la Commissione a partecipare, a nome dell'Unione, ai negoziati relativi a un protocollo addizionale (di seguito "protocollo") della convenzione del Consiglio d'Europa sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato e sul finanziamento del terrorismo (STCE n. 198) (di seguito "convenzione") nell'ambito del Consiglio d'Europa.

(2) Il protocollo è stato adottato dal Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa il 15 maggio 2026 e l'apertura alla firma è prevista per il 14 ottobre 2026.

(3) Il protocollo è conforme all'obiettivo dell'Unione europea di cui all'articolo 26, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, di garantire il funzionamento del mercato interno attraverso l'adozione di misure.

(4) Il protocollo prevede, tra l'altro, disposizioni in tema di oggetto e ambito di applicazione, definizioni di attività virtuali e di prestatori di servizi per le attività virtuali, poteri di sospensione delle unità di informazione finanziaria, cooperazione tra le unità di informazione finanziaria e istituzione di un meccanismo centralizzato automatico a livello nazionale (o di un meccanismo simile) contenente informazioni su conti bancari, conti di pagamento, conti titoli, cassette di sicurezza e conti di attività virtuali.

(5) Il protocollo presenta le potenzialità di rafforzare considerevolmente i quadri giuridici dell'antiriciclaggio e la relativa cooperazione tra gli Stati membri del Consiglio d'Europa e gli altri partner internazionali fondamentali che potrebbero aderirvi.

(6) Le norme stabilite nel protocollo si sovrappongono in larga misura a norme comuni adottate a livello di Unione, dalle quali, del resto, traggono ispirazione. Tali norme comuni comprendono in particolare la direttiva (UE) 2024/1640 del Parlamento

[17] Decisione (UE) 2024/1764 del Consiglio, del 13 giugno 2024, che autorizza la Commissione a partecipare, a nome dell'Unione europea, ai negoziati relativi a un protocollo addizionale della convenzione del Consiglio d'Europa sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato e sul finanziamento del terrorismo (GU L, 2024/1764, 24.6.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec/2024/1764/oj).

europeo e del Consiglio, il regolamento (UE) 2018/1805 del Parlamento europeo e del Consiglio e la direttiva (UE) 2024/1260 del Parlamento europeo e del Consiglio, cui si aggiungono la direttiva 2014/42/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, la decisione quadro 2005/212/GAI del Consiglio e le decisioni quadro 2003/577/GAI e 2006/783/GAI del Consiglio, che rimangono tuttavia applicabili soltanto nelle relazioni con e tra la Danimarca e l'Irlanda. L'Unione ha competenza esterna esclusiva per le parti dell'accordo che potrebbero incidere sulle norme comuni dell'Unione o modificarne l'ambito di applicazione. È quindi opportuno che l'Unione firmi il protocollo insieme agli Stati membri.

(7) La Commissione ha partecipato ai negoziati a nome dell'Unione, garantendo con la sua partecipazione la conformità del protocollo al pertinente diritto dell'Unione.

(8) A norma del suo articolo 37, il protocollo è aperto alla firma da parte dell'Unione. L'Unione dovrebbe diventare parte del protocollo insieme ai suoi Stati membri, perché condivide con essi la competenza esterna nelle materie contemplate dal protocollo. Le materie contemplate dal protocollo che potrebbero incidere sulle norme comuni o modificarne l'ambito di applicazione rientrano nella competenza esterna esclusiva dell'Unione. Si ricorda che gli impegni internazionali possono incidere sulla portata delle norme comuni dell'UE o modificarla anche qualora l'impegno rientri in un settore già in gran parte disciplinato da tali norme, nella misura in cui l'impegno possa compromettere l'applicazione uniforme e coerente delle norme dell'Unione e il buon funzionamento del sistema da esse istituito. La presente decisione non pregiudica la firma del protocollo da parte degli Stati membri secondo le rispettive procedure interne.

(9) Conformemente all'articolo 42, paragrafo 1, del regolamento (UE) 2018/1725 del Parlamento europeo e del Consiglio[18], il Garante europeo della protezione dei dati è stato consultato e ha formulato il suo parere il XX XXXXX 2026.

(10) È pertanto opportuno firmare a nome dell'Unione il protocollo, con riserva della sua conclusione in data successiva,

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

Articolo 1

È autorizzata, a nome dell'Unione, la firma del protocollo addizionale della convenzione del Consiglio d'Europa sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato e sul finanziamento del terrorismo, con riserva della conclusione del protocollo stesso.

[18] Regolamento (UE) 2018/1725 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2018, sulla tutela delle persone fisiche in relazione al trattamento dei dati personali da parte delle istituzioni, degli organi e degli organismi dell'Unione e sulla libera circolazione di tali dati, e che abroga il regolamento (CE) n. 45/2001 e la decisione n. 1247/2002/CE (GU L 295 del 21.11.2018, pag. 39, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2018/1725/oj).

Articolo 2

La presente decisione entra in vigore il […].

Fatto a Bruxelles, il

Per il Consiglio
Il presidente