

# SP

SISTEMA  
PENALE

**FASCICOLO**

**2/2021**

**COMITATO EDITORIALE** Giuseppe Amarelli, Roberto Bartoli, Hervè Belluta, Michele Caianiello, Massimo Ceresca-Gastaldo, Adolfo Ceretti, Cristiano Cupelli, Francesco D'Alessandro, Angela Della Bella, Gian Paolo Demuro, Emilio Dolcini, Novella Galantini, Mitja Gialuz, Glauco Giostra, Antonio Gullo, Stefano Manacorda, Vittorio Manes, Luca Masera, Anna Maria Maugeri, Melissa Miedico, Vincenzo Mongillo, Francesco Mucciarelli, Claudia Pecorella, Marco Pelissero, Lucia Riscato, Marco Scoletta, Carlo Sotis, Costantino Visconti

**COMITATO SCIENTIFICO (REVISORI)** Alberto Alessandri, Silvia Allegrezza, Ennio Amodio, Gastone Andreatza, Ercole Aprile, Giuliano Balbi, Marta Bargis, Fabio Basile, Alessandra Bassi, Teresa Bene, Carlo Benussi, Alessandro Bernardi, Marta Bertolino, Rocco Blaiotta, Manfredi Bontempelli, Renato Bricchetti, David Brunelli, Carlo Brusco, Silvia Buzzelli, Alberto Cadoppi, Lucio Camaldo, Stefano Canestrari, Giovanni Canzio, Francesco Caprioli, Matteo Caputo, Fabio Salvatore Cassibba, Donato Castronuovo, Elena Maria Catalano, Mauro Catenacci, Antonio Cavaliere, Francesco Centonze, Federico Consulich, Stefano Corbetta, Roberto Cornelli, Fabrizio D'Arcangelo, Marcello Daniele, Gaetano De Amicis, Cristina De Maglie, Alberto De Vita, Ombretta Di Giovine, Gabriella Di Paolo, Giandomenico Dodaro, Massimo Donini, Salvatore Dovere, Tomaso Emilio Epidendio, Luciano Eusebi, Riccardo Ferrante, Giovanni Fiandaca, Giorgio Fidelbo, Carlo Fiorio, Roberto Flor, Luigi Foffani, Désirée Fondaroli, Gabriele Fornasari, Gabrio Forti, Piero Gaeta, Marco Gambardella, Alberto Gargani, Loredana Garlati, Giovanni Grasso, Giulio Illuminati, Gaetano Insolera, Roberto E. Kostoris, Sergio Lorusso, Ernesto Lupo, Raffaello Magi, Vincenzo Maiello, Grazia Mannozi, Marco Mantovani, Marco Mantovani, Luca Marafioti, Enrico Marzaduri, Maria Novella Masullo, Oliviero Mazza, Claudia Mazzucato, Alessandro Melchionda, Chantal Meloni, Vincenzo Militello, Andrea Montagni, Gaetana Morgante, Lorenzo Natali, Renzo Orlandi, Luigi Orsi, Francesco Palazzo, Carlo Enrico Paliero, Lucia Parlato, Annamaria Peccioli, Chiara Perini, Carlo Piergallini, Paolo Pisa, Luca Pistorelli, Daniele Piva, Oreste Pollicino, Domenico Pulitanò, Serena Quattrocchio, Tommaso Rafaraci, Paolo Renon, Maurizio Romanelli, Gioacchino Romeo, Alessandra Rossi, Carlo Ruga Riva, Francesca Ruggieri, Elisa Scaroina, Laura Scomparin, Nicola Selvaggi, Sergio Seminara, Paola Severino, Rosaria Sicurella, Piero Silvestri, Fabrizio Siracusano, Andrea Francesco Tripodi, Giulio Uberti, Antonio Vallini, Gianluca Varraso, Vito Velluzzi, Paolo Veneziani, Francesco Viganò, Daniela Vigoni, Francesco Zacchè, Stefano Zirulia

**REDAZIONE** Francesco Lazzeri (coordinatore), Enrico Andolfatto, Enrico Basile, Silvia Bernardi, Carlo Bray, Pietro Chiaraviglio, Stefano Finocchiaro, Beatrice Fragasso, Alessandra Galluccio, Cecilia Pagella, Tommaso Trinchera, Maria Chiara Ubiali

*Sistema penale (SP)* è una rivista *online*, aggiornata quotidianamente e fascicolata mensilmente, ad accesso libero, pubblicata dal 18 novembre 2019.

La *Rivista*, realizzata con la collaborazione scientifica dell'Università degli Studi di Milano e dell'Università Bocconi di Milano, è edita da Progetto giustizia penale, associazione senza fine di lucro con sede presso il Dipartimento di Scienze Giuridiche "C. Beccaria" dell'Università degli Studi di Milano, dove pure hanno sede la direzione e la redazione centrale. Tutte le collaborazioni organizzative ed editoriali sono a titolo gratuito e agli autori non sono imposti costi di elaborazione e pubblicazione.

La *Rivista* si uniforma agli standard internazionali definiti dal *Committee on Publication Ethics* (COPE) e fa proprie le relative linee guida. Il testo completo del codice etico è consultabile su <https://sistemapenale.it/it/codice-etico>

I materiali pubblicati su *Sistema Penale* sono oggetto di licenza CC BY-NC-ND 4.00 International. Il lettore può riprodurli e condividerli, in tutto o in parte, con ogni mezzo di comunicazione e segnalazione anche tramite collegamento ipertestuale, con qualsiasi mezzo, supporto e formato, per qualsiasi scopo lecito e non commerciale, conservando l'indicazione del nome dell'autore, del titolo del contributo, della fonte, del logo e del formato grafico originale (salve le modifiche tecnicamente indispensabili).

Il testo completo della licenza è consultabile su <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>.

**Peer review** I contributi che la direzione ritiene di destinare alla sezione "Articoli" del fascicolo mensile sono inviati a un revisore, individuato secondo criteri di rotazione tra i membri del Comitato scientifico, composto da esperti esterni alla direzione e al comitato editoriale. La scelta del revisore è effettuata garantendo l'assenza di conflitti di interesse. I contributi sono inviati ai revisori in forma anonima. La direzione, tramite la redazione, comunica all'autore l'esito della valutazione, garantendo l'anonimato dei revisori. Se la valutazione è positiva, il contributo è pubblicato. Se il revisore raccomanda modifiche, il contributo è pubblicato previa revisione dell'autore, in base ai commenti ricevuti, e verifica del loro accoglimento da parte della direzione. Il contributo non è pubblicato se il revisore esprime parere negativo alla pubblicazione. La direzione si riserva la facoltà di pubblicare nella sezione "Altri contributi" una selezione di contributi diversi dagli articoli, non previamente sottoposti alla procedura di *peer review*. Di ciò è data notizia nella prima pagina della relativa sezione.

Di tutte le operazioni compiute nella procedura di *peer review* è conservata idonea documentazione presso la redazione.

**Modalità di citazione** Per la citazione dei contributi presenti nei fascicoli di *Sistema penale*, si consiglia di utilizzare la forma di seguito esemplificata: N. COGNOME, *Titolo del contributo*, in *Sist. pen. (o SP)*, 1/2021, p. 5 ss.

## DISTRAZIONE E RICICLAGGIO DI FONDI EUROPEI. I PROGETTI RICICLATORI TRA EMERGENZA ECONOMICA E TUTELA PENALE DEGLI INTERESSI FINANZIARI DELL'UE

di Siro De Flammineis

*L'esigenza di tutela degli interessi finanziari nazionali e dell'UE si incrocia oggi con le problematiche connesse alla crisi economico-finanziaria generata dalla pandemia. Il diritto penale è chiamato, dunque, a presidiare e soddisfare queste esigenze, specie in previsione del verosimile arrivo in Italia, come in altri Stati membri, di un notevole flusso di fondi di provenienza europea. Bisogna fare i conti allora con lo strumentario normativo a disposizione degli operatori del diritto penale, per comprendere se tali strumenti siano idonei a fronteggiare le esigenze di incriminazione dei fenomeni criminali che si potranno manifestare. A tal proposito, un particolare riguardo deve essere dato alle condotte di distrazione dei fondi dal fine per cui vengono concessi, ed ai rapporti tra tali condotte ed i fatti di riciclaggio. Quest'ultima fattispecie di reato costituisce un presidio centrale per l'ordinamento nazionale ed europeo a tutela degli interessi finanziari.*

SOMMARIO: 1. Premessa: il bene giuridico in rilievo. – 2. Gli strumenti penalistici nell'evoluzione della normativa europea e nazionale, la direttiva P.I.F. ed il d.lgs. n. 75/2020. – 3. L'operatività dei delitti di riciclaggio ed autoriciclaggio nelle ipotesi di distrazione di fondi europei. – 3.1. Breve *excursus* del perimetro normativo europeo in materia di riciclaggio. – 3.2. Riciclaggio e distrazione di fondi europei: i progetti riciclatori. – 4. Conclusioni.

### 1. Premessa: il bene giuridico in rilievo.

La coesione tra gli ordinamenti penali degli Stati membri dell'UE si fonda primariamente sull'esigenza di tutela del valore giuridico degli interessi economico-finanziari; non vi sono altri beni nell'orizzonte della protezione normativa di tipo penale che gli Stati hanno deciso concordemente di porsi come obiettivo nell'ambito dell'Unione. Questa verità costituisce al contempo il punto di forza ed il punto di debolezza del sistema penale europeo: un punto di forza perché produce chiarezza, esprime coerenza e permette di concentrare gli sforzi normativi su di un unico obiettivo; ne rappresenta anche il limite perché manifesta l'incapacità di adottare scelte politiche condivise che mettano al centro valori di rango più elevato rispetto a quello economico

– quale soprattutto la persona – e che permeano il nucleo di tutti i sistemi penali nazionali<sup>1</sup>.

Ciò considerato, quello della tutela penale degli interessi finanziari dell’Unione Europea è un tema che rientra in ogni caso tra quelli di notevole attualità, sia perché agganciato alle problematiche relative all’utilizzo degli esborsi economici che l’UE è in procinto di effettuare (il c.d. piano Next Generation EU<sup>2</sup>) in favore dei Paesi membri per il sostegno all’economia europea messa in ginocchio dalla crisi pandemica; sia in relazione ai fenomeni di riciclaggio (ed autoriciclaggio) dei medesimi fondi europei che si configurano come fatti gravemente (ed ulteriormente) lesivi dei valori e del patrimonio dell’UE.

Il punto di partenza necessario per ogni riflessione relativa alla tutela penale del patrimonio, quale bene giuridico di categoria in cui rientrano anche gli interessi finanziari dell’U.E., è l’interrogativo sul perimetro esatto dell’obiettivo, ovvero dell’oggetto di tutela. Nel contesto che ci occupa occorre avere un ampio orizzonte di analisi, da un punto di vista macrosistemico e macroeconomico gli interessi finanziari europei si agganciano agli interessi finanziari e economici nazionali definendo un ordine economico collettivo, che comprende anche il patrimonio dei singoli soggetti appartenenti a tale ordine; un bene giuridico complesso dunque, come altri valori già ricompresi nel nostro ordinamento<sup>3</sup>.

L’articolo due della c.d. direttiva P.I.F. (direttiva UE 2017/1371<sup>4</sup>) contiene la definizione degli interessi finanziari dell’Unione Europea; per “interessi finanziari dell’Unione” si intendono infatti tutte le entrate e le spese che sono coperte o acquisite oppure dovute in virtù: (a) del bilancio dell’Unione; (b) dei bilanci delle istituzioni, organi e organismi stabiliti a norma dei trattati o dei bilanci da questi gestiti e

<sup>1</sup> Sul diritto penale europeo, si veda da ultimo V. MANES – M. CAIANIELLO, *Introduzione al diritto penale europeo*, Torino, 2020.

<sup>2</sup> Il 27 maggio 2020, in risposta alla crisi senza precedenti causata dal coronavirus, la Commissione europea ha proposto lo [strumento temporaneo per la ripresa NextGenerationEU](#), dotato di 750 miliardi di euro, oltre ad un rafforzamento mirato del bilancio a lungo termine dell’UE per il periodo 2021-2027. Una descrizione del piano è disponibile sul sito della Commissione, a questo [link](#).

<sup>3</sup> Sui beni giuridici complessi, ovvero composti da diversi aspetti di valore si veda in generale M. DONINI, *Teoria del reato* (voce), in *Dig. pen.*, vol. XIV, 1999, § 6; A. FIORELLA, *Reato in generale* (voce), in *Enc. Dir.*, vol. XXXVIII, Milano, 1987, 797 ss.; più di recente, con riferimento ai reati in materia economica, ID., *I principi generali del diritto penale dell’impresa*, in L. Conti, *Il diritto penale dell’impresa*, vol. XXV, Padova, 2001. Sul tema dell’analisi dei beni giuridici, sviluppata soprattutto attraverso la lente del principio di offensività, V. MANES, *Il principio di offensività nel diritto penale*, Torino, 2005; F. RAMACCI, *Diritto penale e Costituzione*, in *Il diritto penale nella giurisprudenza costituzionale* (Atti del seminario), Udine, Torino, 2009, XIX e ss. Per la materia del diritto penale dell’economia si veda ancora A. ALESSANDRI – S. SEMINARA, *Diritto Penale Commerciale*, vol. 1 (Principi generali), Torino, 2018; in materia di riciclaggio si veda V. MAIELLO – L. DELLA RAGIONE, *Riciclaggio e reati nella gestione dei flussi di denaro sporco*, Milano, 2017; F. SCAPELLATO, *Il fenomeno del riciclaggio e la normativa di contrasto*, Milano, 2013; A. M. DELL’OSSO, *Riciclaggio di proventi illeciti e sistema penale*, Torino, 2018.

<sup>4</sup> Direttiva (UE) 2017/1371 del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 luglio 2017 relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell’Unione mediante il diritto penale, in G.U. U.E. L 198/29 del 28.7.2017.

controllati<sup>5</sup>. Con riguardo specifico alle spese, ovvero agli esborsi economici destinati dall'UE agli Stati membri, devono considerarsi in particolar modo *i fondi strutturali europei*; questi sono lo strumento principale della politica degli investimenti per la politica di coesione dell'Unione europea, funzionali allo scopo di favorire sia la crescita economica e occupazionale degli Stati Membri e delle loro regioni, sia la cooperazione territoriale europea. Tali fondi sono articolati in tre sottocategorie: Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), focalizzato su innovazione e ricerca, agenda digitale, sostegno alle piccole e medie imprese ed economia a basse emissioni di carbonio; Fondo sociale europeo (FSE), concentrato su occupazione, istruzione, formazione, inclusione sociale e capacità istituzionale e Fondo di coesione (FC), dedicato a trasporti e tutela dell'ambiente negli Stati membri meno sviluppati. Insieme al Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR, per la politica agricola comune) e al Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP, per la politica comune della pesca) compongono l'insieme dei fondi strutturali e di investimento europei, che sono deliberati e attuati con cicli di programmazione settennali. Tutti i fondi, per i singoli cicli di programmazione, sono regolati dalle disposizioni comuni previste dal Regolamento UE 1303/2013, a cui si aggiungono norme a parte nei regolamenti specifici di ciascun fondo.

A tutto ciò si aggiungano i fondi straordinari, correlati, cioè, a situazioni eccezionali e quindi non stabili e continuative, come il c.d. Recovery Fund (Next Generation EU) ed il M.E.S. (Meccanismo Europeo di Stabilità)<sup>6</sup>.

Con riguardo, invece, alle entrate, le fonti di finanziamento dell'UE sono principalmente costituite da risorse proprie, che comprendono i contributi dei Paesi membri basati sul reddito (o prodotto) nazionale lordo, la percentuale della base imponibile IVA di ciascun Paese, i prelievi sulle importazioni di prodotti agricoli, i dazi all'importazione sui prodotti provenienti dall'esterno dell'Unione e le multe applicate alle imprese che non rispettano la normativa europea.

Se, dunque, gli interessi finanziari dell'UE sono composti, nel loro complesso, dagli elementi di spesa ed entrata sopra indicati in sintesi, bisogna intendersi che tale bilancio non rappresenta un'entità distante e divisa dall'ordine economico nazionale italiano (e degli altri Stati membri). Il patrimonio europeo, cioè, come qui inteso, non è un valore giuridico sovraordinato ma si integra ed interseca con gli interessi finanziari ed economici nazionali, di cui, in effetti, si nutre ed alimenta.

Questo aspetto è chiaramente definito nella stessa direttiva UE 2017/1371 (c.d. direttiva P.I.F.) sopra richiamata, che nel primo considerando stabilisce che: *“La tutela degli interessi finanziari dell'Unione riguarda non solo la gestione degli stanziamenti di bilancio, ma si estende a qualsiasi misura che incida o che minacci di incidere negativamente sul suo patrimonio e su quello degli Stati membri, nella misura in cui è di interesse per le politiche dell'Unione.”*<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> In dottrina per un commento alla direttiva si veda E. BASILE, [Brevi note sulla nuova direttiva P.I.F.](#), in *Dir. pen. cont.*, 12/2017; A. VENEGONI, [La definizione del reato di frode nella legislazione dell'Unione dalla Convenzione PIF alla proposta di Direttiva PIF](#), in *Dir. pen. cont.*, 14.10.2016.

<sup>6</sup> La descrizione del Meccanismo europeo di stabilità (M.E.S.) è disponibile su *EurLex* a questo [link](#).

<sup>7</sup> Sul concetto di interessi finanziari in seno alla direttiva P.I.F. e sui beni giuridici protetti dalla normativa

Il ragionamento che cioè deve farsi avendo riguardo all'apparato penale che rivolge lo sguardo al patrimonio finanziario ed economico europeo è organico, complesso. Nel senso che la tutela penale degli interessi finanziari europei coinvolge anche la tutela penale di interessi economici nazionali posto che, come visto, sia le entrate che le spese del bilancio europeo sono formate, le prime, e sono rivolte, le seconde, dal e nei confronti del patrimonio economico nazionale. L'economia, specie quella che afferisce ad organismi compositi come l'Unione europea, non si posa sui confini nazionali ma viaggia e si conforma alle esigenze del mercato che è per l'appunto europeo (e, a dirla tutta, globale).

Similmente anche l'orizzonte dei valori giuridici in questione prende la stessa forma elasticamente più ampia: così il diritto penale è chiamato a fare uno sforzo importante e poco consono alle sue naturali attitudini, lanciare lo sguardo oltre il Rubicone, attraversarlo, e diventare *affaire communautaire*<sup>8</sup>.

Questa esigenza è oggi ancor più sentita se si pensa allo stato di crisi economica europea (e mondiale) generato dall'emergenza pandemica: tale situazione ha reso ancora più evidente quanto detto; le offese di alcuni valori giuridici, infatti, tra cui di certo l'ordine economico finanziario, benché riguardino in via primaria gli ordinamenti nazionali possono poi riflettersi e riverberare le proprie conseguenze ad un livello sovranazionale quale quello europeo<sup>9</sup>. Così anche la tutela che il diritto penale garantisce per tali valori deve abbracciare gli interessi economici nazionali ed europei congiuntamente, in una visione complementare ed organica, perché gli uni dipendono dagli altri e viceversa, rivolgersi solo ad una parte di essi sarebbe un esercizio parziale e fuori dalla realtà.

Portando queste riflessioni su basi concrete, tutto sta a capire come, nei fatti, il diritto penale deve compiere il suo "nuovo" compito di tutela richiesto dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea; non solo occorre individuare gli strumenti che il legislatore nazionale (ed europeo) ha tracciato per formare il sistema penale di tutela ma occorre anche capire quali sono le sfide criminali che questo compito deve affrontare, ovvero a quali realtà criminologiche si rivolge il diritto penale degli interessi finanziari dell'UE.

---

europea si veda C. SOTIS, *Il diritto senza codice. Uno studio sul sistema penale europeo vigente*, Milano, 2007 e G. Grasso – R. Sicurella – F. Bianco – V. Scalia (a cura di), *Tutela penale degli interessi finanziari dell'Unione europea. Stato dell'arte e prospettive alla luce della creazione della Procura europea*, Pisa, 2018.

<sup>8</sup> Sull'intreccio tra diritto penale nazionale e fonti sovranazionali si veda V. MANES, *Il giudice nel labirinto. Profili delle intersezioni tra diritto penale e fonti sovranazionali*, Roma, 2012.

<sup>9</sup> Sui rapporti tra diritto penale e crisi economica si veda lo speciale sul Convegno dell'Associazione Italiana dei Professori di Diritto Penale "Economia e Diritto penale nel tempo della crisi", in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2, 2014, con scritti, tra gli altri, di A. ALESSANDRI, *Evoluzioni e prospettive del diritto penale economico*, 582; FOFFANI, *Economia e diritto penale nel tempo della crisi: una "nouvelle vague" dell'intervento giudiziario*, 754; N. ROSSI, *L'esperienza giurisprudenziale del diritto penale economico nel tempo della crisi*, 627. Si veda anche S. SEMINARA, *Crisi finanziaria e disorientamenti etici e giuridici*, in *Dir. pen. proc.*, 2009, 269.

## 2. Gli strumenti penalistici nell'evoluzione della normativa europea e nazionale, la direttiva P.I.F. ed il d.lgs. n. 75/2020.

Il primo degli aspetti sopra fissati: la casetta degli attrezzi normativa fornita al diritto penale per la tutela degli interessi finanziari dell'UE. Lo sforzo richiesto al diritto penale (*id est* ai legislatori nazionali) di strutturarsi di nuovi connotati, spogliandosi di nostalgiche resistenze nazionalistiche, per meglio adeguarsi alle nuove esigenze di tutela di valori si è risolto invero soprattutto in un progetto di armonizzazione delle norme penali degli Stati membri.

Così, le diverse disposizioni europee che si sono succedute in materia hanno indicato ai legislatori nazionali la strada principale da seguire per dotarsi di uno strumentario di norme idoneo a garantire la tutela degli interessi finanziari dell'UE (e di conseguenza anche degli interessi finanziari nazionali). Pertanto, all'armonizzazione intesa in prima battuta come complementarietà del bene giuridico, ovvero delle economie – nazionale ed europea – ha corrisposto un'armonizzazione della disciplina penalistica di tutela.

I primi elementi di diritto penale a tutela degli interessi finanziari dell'Unione sono stati introdotti nel 1995 mediante la Convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee e relativi protocolli (c.d. Convenzione P.I.F.)<sup>10</sup>. La Convenzione PIF è stata successivamente ratificata ed attuata in diritto interno da quasi tutti gli Stati membri, in Italia attraverso la l.n. 300 del 29.9.2000<sup>11</sup>.

Sin da tale Convenzione il legislatore europeo ha focalizzato la propria attenzione sulla necessità di armonizzare le norme di diritto penale nazionale degli Stati membri che hanno ad oggetto il bene giuridico in questione; soprattutto in vista dell'adozione di una specifica direttiva sul punto, poi intervenuta il 5 luglio 2017 con la direttiva P.I.F. n. 2017/1371, che ha sostituito la Convenzione del 1995.

Inizialmente la proposta di adozione di tale direttiva si appoggiava sull'articolo 325, paragrafo 4, del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea. Questo articolo sancisce la competenza dell'Unione europea ad adottare le misure necessarie nel campo della prevenzione e lotta contro la frode e le altre attività illegali che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, che "siano dissuasive". Il relativo paragrafo 4 stabilisce la procedura legislativa per l'adozione di tali misure necessarie al fine di pervenire a una protezione efficace ed equivalente. Tuttavia, la direttiva P.I.F. è stata adottata sulla base dell'art. 83, par.2, del TFUE e dunque sono state stabilite, come espressamente indicato dall'art. 1 del medesimo testo, "*norme minime riguardo alla definizione di reati e di sanzioni*

---

<sup>10</sup> Si tratta della Convenzione del 26 luglio 1995 (GU C 316 del 27.11.1995) in materia di frode; dello stesso apparato normativo fanno parte: il primo protocollo del 27 settembre 1966 (GU C 313 del 23.10.1966, pag. 2), la Convenzione del 26 maggio 1997 (GU C 195 del 25.6.1997) in materia di corruzione; il protocollo del 29 novembre 1996 (GU C 151 del 20.5.1997, pag. 2) in materia di interpretazione della Corte; il secondo protocollo del 19 giugno 1997 (GU C 221 del 19.7.1997, pag. 12) in materia di riciclaggio di denaro.

<sup>11</sup> Pubblicata in G.U. del 25.10.2000, n. 250. In particolare, la legge 300 del 2000 introdusse la fattispecie di indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato di cui all'art. 316-ter c.p., il reato di cui all'art. 322-bis c.p., la confisca di cui all'art. 322-ter c.p. e all'art. 640-quater c.p. Per la dottrina si veda A. VENEGONI, *op. ult. cit.*

*in materia di lotta contro la frode e altre attività illegali che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, al fine di rafforzare la protezione contro reati che ledono tali interessi finanziari, in conformità dell'acquis dell'Unione in questo settore".*

Poco dopo l'adozione della direttiva P.I.F. l'Unione europea si è dotata di un fondamentale strumento operativo: è stato adottato infatti il Regolamento (UE) 2017/1939 del Consiglio del 12 ottobre 2017, relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata sull'istituzione della Procura europea ("EPPO")<sup>12</sup>. Il Regolamento stabilisce (art. 4) che l'EPPO: "è competente per individuare, perseguire e portare in giudizio gli autori dei reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione previsti dalla direttiva (UE) 2017/1371 e stabiliti dal presente regolamento e loro complici". È attualmente in corso di definizione il decreto legislativo che renderà pienamente operante in Italia la normativa relativa alla Procura europea<sup>13</sup>; sul contenuto materiale della competenza di tale Autorità però si può già ragionare.

In effetti, elemento centrale per il funzionamento di tutto il sistema di tutela europea degli interessi finanziari è proprio la definizione di quali sono i reati, ovvero le condotte illecite da considerarsi offensive di tali valori giuridici.

In questa direzione, le "norme minime" sancite dalla direttiva P.I.F. (che permettono agli Stati quindi di adottare norme più rigorose secondo il 16° considerando della direttiva P.I.F.) hanno un elemento centrale comune: il concetto di frode. Il quarto considerando della direttiva P.I.F. indica infatti la necessità, per una efficace tutela degli interessi finanziari dell'UE, che gli Stati adottino una definizione comune di frode, che ricomprenda condotte che hanno ad oggetto tanto le entrate quanto le spese di interesse europeo.

Il raggiungimento di questo obiettivo essenziale di armonizzazione dei sistemi penali passa attraverso la ricomprensione nel concetto di frode delle condotte indicate dall'art. 3 della medesima direttiva. Tale articolo infatti elenca le condotte che sono da considerarsi frode lesiva degli interessi finanziari dell'UE, sia in materia di spese che di entrate: si fa in particolare riferimento, con riguardo alle spese, alle condotte di utilizzo o presentazione di dichiarazioni o documenti falsi (ovvero inesatti o incompleti) e di mancata comunicazione di un'informazione, cui consegua in tutti questi casi l'appropriazione indebita o la ritenzione illecita di fondi; con riguardo alle entrate, invece, si indicano le medesime condotte che assumono rilievo penale qualora però consegua la diminuzione illegittima delle risorse del bilancio. Si aggiunge, poi, come terza ipotesi di condotta lesiva la *distrazione* di fondi o beni per fini diversi da quelli per

---

<sup>12</sup> Il Regolamento si può consultare su *EurLex* a questo [link](#). Per un commento in dottrina vd. L. SALAZAR, *Definitivamente approvato il regolamento istitutivo della Procura europea (EPPO)*, in *Dir. pen. cont.*, 10/2017; A. BALSAMO, *Il coordinamento tra la Procura generale della Corte di Cassazione e la Procura Europea*, in *Sist. pen.*, 4.12.2019; A. VENEGONI – M. MINÌ, *I nodi irrisolti della nuova Procura europea*, in *Giur. pen.*, dicembre 2017;

<sup>13</sup> È in corso di discussione in Parlamento, per il previsto parere, lo schema di decreto legislativo, AG. 204, elaborato dal Governo in attuazione delle disposizioni di cui all'articolo 4 della legge n. 117 del 2019 – delegazione europea 2018, con cui il Governo è stato delegato all'emanazione di uno o più decreti legislativi per l'adeguamento della normativa nazionale al Regolamento (UE) 2017/1939 del Consiglio, del 12 ottobre 2017, relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata sull'istituzione della Procura europea – «EPPO». Il testo è disponibile sul sito del Senato a questo [link](#).



cui erano stati inizialmente concessi, con riferimento alle spese, ovvero la distrazione di un beneficio lecitamente ottenuto, con riferimento alle entrate.

Veniamo dunque subito a verificare come la direttiva P.I.F. è stata recepita nel nostro ordinamento attraverso il d.lgs. n. 75 del 14.7.2020<sup>14</sup>. In particolare, quest'ultimo decreto ha inteso intervenire modificando alcune fattispecie di reato previste dal codice penale, introducendo specifiche circostanze aggravati qualora i fatti descritti dagli articoli 316, 316-ter e 319-*quater* offendano gli interessi finanziari dell'Unione europea e il danno o il profitto siano superiori ad euro 100.000,00. Anche la modifica all'art. 322-*bis* del codice penale realizza un'ulteriore estensione di punibilità per la categoria di persone che esercitano funzioni o attività corrispondenti a quelle dei pubblici ufficiali e degli incaricati di un pubblico servizio nell'ambito degli Stati non appartenenti all'Unione europea, quando il fatto offende gli interessi finanziari dell'Unione. Infine, la modifica all'art. 640, secondo comma, n.1, del codice penale estende la punibilità al fatto commesso in danno dell'Unione europea.

Ebbene, osservando queste modifiche pare potersi cogliere un aspetto che merita un approfondimento sul versante delle spese comunitarie<sup>15</sup>: se, infatti, le condotte di cui la direttiva P.I.F. richiede la punibilità afferenti all'utilizzo o presentazione di dichiarazioni o documenti falsi (inesatti o incompleti) ovvero all'omessa comunicazione di informazioni paiono essere state adeguatamente ricomprese nelle novelle apportate al codice penale, poiché vengono inserite in fattispecie di reato che già sancivano la rilevanza penale di tali fatti, anche con riguardo a fondi di provenienza europea<sup>16</sup>, diverso discorso pare doversi fare in ordine alla condotta di *distrazione dei fondi*.

Non è stata infatti introdotta alcuna specifica novità sul punto.

---

<sup>14</sup> Pubblicato nella G.U. n.177 del 15.7.2020; si veda anche la *Relazione illustrativa*, disponibile su *Sist. pen.*, a questo [link](#). In dottrina si veda, E. BASILE, [Riflessioni de lege ferenda sul recepimento della direttiva P.I.F.: la repressione delle frodi e lo strano caso dell'art. 316-ter c.p.](#), in *Dir. pen. cont.*, 31 maggio 2019; ID., [Il recepimento della direttiva PIF in Italia e l'“evergreen” art. 316-ter c.p.](#), in *Dir. pen. cont. – Riv. Trim.*, 3/2020.

<sup>15</sup> Sotto il profilo delle entrate, infatti, il tema verte soprattutto sulle modifiche apportate alle fattispecie dei reati tributari: l'art. 2 del d.lgs. 75/2020 ha inteso modificare l'art. 6 del d.lgs. n. 74/2000 prevedendo espressamente la punibilità a titolo di tentativo delle condotte di rilievo penal-tributario quando “*gli atti diretti a commettere i delitti di cui agli articoli 2,3 e 4 sono compiuti anche nel territorio di altro Stato membro dell'Unione europea, al fine di evadere l'imposta sul valore aggiunto per un valore complessivo non inferiore a dieci milioni di euro*”. Per un commento si veda C. ELAMPINI, [A volte ritornano. Prime riflessioni sulla problematica reintroduzione del tentativo nei reati fiscali a seguito dell'attuazione della direttiva PIF](#), in *Sist. pen.*, 8 ottobre 2020. Sotto questo versante diventa inoltre centrale l'analisi dei sistemi di pianificazione fiscale aggressiva, congeniati e realizzati a livello europeo, sfruttando le debolezze di alcuni ordinamenti fiscali meno rigorosi; su questo tema, in generale, si veda A. Dragonetti – V. Picentini – A. Sfrondrini (a cura di), *Manuale di Fiscalità Internazionale*, Milano, 2019, VIII edizione, in particolare parti quinta e sesta.

<sup>16</sup> Nella stessa relazione al d.lgs. 75/20 si legge infatti che “il nostro ordinamento risulta in gran parte già allineato a quello che richiede la direttiva”. Peraltro, il decreto rilancio n. 34 del 19 maggio 2020, all'art. 25, ha espressamente previsto l'applicabilità dell'art. 316-ter c.p. alle condotte aventi ad oggetto il contributo a fondo perduto erogabile dallo Stato a beneficio degli operatori economici colpiti dall'emergenza; sull'argomento, in dottrina, G.L. GATTA, [COVID-19: novità penalistiche nel “decreto rilancio” \(d.l. n. 34/2020\). Sospensione dei termini per la querela, sanatoria per l'emersione del lavoro irregolare, nuova disciplina in materia di delitti di falso e di indebita percezione di erogazioni pubbliche](#), in *Sist. pen.*, 22 maggio 2020.

La relazione illustrativa al d.lgs. n. 75/20 indica le ragioni della novella: si è optato per non redigere una norma definitoria contenente un’elencazione di reati da considerare lesivi degli interessi finanziari dell’UE ai sensi dell’art. 3 della Direttiva. Si è ritenuto, quindi, salvo le modifiche espresse prima richiamate, di rinviare genericamente alle categorie di reato già presenti nell’ordinamento, ritenute sufficientemente comprensive delle esigenze di tutela penale rappresentate dalla Direttiva. Non si è scelto, pertanto, di precisare per le singole condotte descritte dalla Direttiva quali reati dovrebbero ritenersi corrispondenti nell’ambito dell’ordinamento italiano: la relazione fa riferimento generico ad una serie di categorie di reati che verrebbero in rilievo in questo caso.

Venendo allo specifico tema della distrazione, nella relazione introduttiva non si specificano i reati da ritenersi configurabili in presenza di tali condotte, si indicano in proposito genericamente una serie di fattispecie di reato; si può provare dunque a scandagliare queste ipotesi per verificare quali potrebbero risultare maggiormente congruenti (ed efficienti) rispetto alle esigenze di contrasto a tali condotte distrattive.

Innanzitutto, in caso di condotte consumate da un pubblico ufficiale o incaricato di pubblico servizio, la relazione fa riferimento ai delitti di abuso d’ufficio, peculato e ai delitti di corruzione (per queste ultime due categorie è stata operata l’estensione di punibilità di cui all’art. 322-*bis* c.p.). Tuttavia, queste fattispecie soffrono di due limiti di applicabilità: *in primis* trattandosi di reati propri deve intervenire l’illecito esercizio di una funzione pubblica o di un pubblico servizio; in secondo luogo tali reati appaiono maggiormente centrati sulle “distrazioni appropriative” ovvero sulle ipotesi di accaparramento di somme di danaro piuttosto che di utilizzo di tali somme per finalità altre e diverse. Evidentemente, anche l’appropriazione illecita di tali somme costituisce *lato sensu* una forma di distrazione ovvero di destinazione di esse a scopi diversi da quelli previsti ma il fine che sorregge tali condotte è rappresentato prevalentemente dall’appropriazione, dal raggiungimento di un profitto per sé o per altri. È il dolo di profitto, cioè, quello che sorregge principalmente le fattispecie in esame; il meccanismo illecito non è propriamente e primariamente quello della deviazione diretta del contributo dal fine primario per cui veniva concesso. Inoltre, tali reati appaiono per lo più ancillari rispetto al fatto dell’ottenimento di finanziamenti europei e della loro spendita, la corruzione cioè diventa soprattutto il mezzo per raggiungere lo stanziamento dei fondi ovvero per poterli spendere distraendoli dal loro fine primario. Ancora, nelle fattispecie di corruzione i fondi europei possono anche diventare mezzo di scambio (corpo di reato, si direbbe) per realizzare il mercimonio della funzione pubblica. Dunque, con riguardo a tali reati, l’aggiunta della dicitura “quando il fatto offende gli interessi finanziari dell’Unione”, non sposta i termini della tipologia e della natura di condotta punita; in entrambe le ipotesi sopra indicate non si tratta, in altri termini, di un utilizzo distorto del contributo europeo di per sé, ovvero di condotte principalmente dirette a sviare il fine della contribuzione ottenuta.

Allo stesso modo può dirsi per il delitto di peculato, quale appropriazione *uti dominus* di somme indisponibili.

Resterebbe, in questa categoria, la fattispecie di abuso d’ufficio, che potrebbe in concreto configurarsi in caso di destinazione illecita di fondi europei; tale reato, tuttavia,

soffre di naturali deficit di determinatezza e, nella prassi, di note problematiche di efficacia applicativa<sup>17</sup>.

Venendo, similmente, ai delitti di truffa (truffa aggravata e truffa aggravata per il conseguimento di pubbliche forniture), anche in questo caso l'offesa pare insistere non tanto nella distrazione dei fondi dal fine quanto dall'utilizzo di un meccanismo fraudolento per l'ottenimento a monte dei fondi; di certo a questo solo momento è dedicata la fattispecie di cui all'art. 640-*bis* c.p. Artifici e raggiri riguardano, infatti, situazioni relative soprattutto al momento della richiesta di contributi europei: viene messa in piedi una falsa realtà, una falsa rappresentazione per raggiungere il fine dell'illecito ottenimento dei fondi, con conseguente danno agli interessi finanziari dell'Unione. Appare arduo ipotizzare che possa essere ottenuto mediante strumenti leciti, ad esempio, un finanziamento europeo finalizzato nella sua origine alla realizzazione di una certa attività e solo in una fase successiva vengano messi in atto artifici (o tantomeno raggiri) per deviare tale finanziamento verso altro fine; in tale ipotesi con ogni probabilità la finalità fraudolenta sorregge la condotta sin dall'inizio, ovvero sin dalla fase della richiesta ed ottenimento delle somme, laddove il fine diverso era già preordinato. E, dunque, in questi casi il raggiungimento di un fine diverso diventa esclusivamente la fase esecutiva di un disegno già confezionato *ab origine*<sup>18</sup>.

Non può del tutto escludersi comunque, che la truffa *ex art.* 640 c.p. attenga esclusivamente alla fase esecutiva della destinazione di fondi europei, anche se ciò pare limitato a residuali ipotesi; in questi casi l'artificio messo in piedi dovrebbe essere limitato a tale momento della gestione dei fondi europei, senza che siano stati adottati artifici in fasi antecedenti. In ogni caso, la sola apposizione dei fondi europei verso attività non originariamente contemplate non si può considerare di per sé un artificio e si tratta di condotta punita specificatamente dal reato di cui all'art. 316-*bis* c.p. Dunque, per aversi artificio quale elemento costitutivo del reato di truffa è richiesto qualcosa di più; nel qual caso, verosimilmente, il meccanismo artificioso potrebbe coinvolgere anche altre fasi della gestione dei fondi.

---

<sup>17</sup> Peraltro, la giurisprudenza riduce molto gli spazi di operatività in questo settore del delitto di peculato, si veda *ex multis* Cass., Sez. VI, 19 dicembre 2012, n. 3724, Rv. 254432 secondo cui: "In tema di appalto pubblico di servizi, non è configurabile il delitto di peculato, ma eventualmente quelli di truffa o malversazione, nella condotta di indebita gestione e destinazione, da parte dell'appaltatore, di somme di provenienza pubblica, la cui ricezione costituisca il pagamento, da parte dell'appaltante soggetto pubblico, del corrispettivo per l'attività di fornitura di un servizio pattuito".

<sup>18</sup> In materia di aiuti comunitari nel settore agricolo deve ricordarsi la fattispecie, residuale rispetto a quella di cui all'art. 640-*bis* c.p. di cui all'art. 2 L. 23 dicembre 1986, n. 898 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 27 ottobre 1986, n. 701, recante misure urgenti in materia di controlli degli aiuti comunitari alla produzione dell'olio di oliva. Sanzioni amministrative e penali in materia di aiuti comunitari nel settore agricolo. Pubblicata nella G.U. 27 dicembre 1986, n. 299). Secondo tale norma: "Ove il fatto non configuri il più grave reato previsto dall'articolo 640-bis del codice penale, chiunque, mediante l'esposizione di dati o notizie falsi, consegue indebitamente, per sé o per altri, aiuti, premi, indennità, restituzioni, contributi o altre erogazioni a carico totale o parziale del Fondo europeo agricolo di garanzia e del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni. Quando la somma indebitamente percepita è pari od inferiore a 5.000 euro si applica soltanto la sanzione amministrativa di cui agli articoli seguenti".

In effetti, il concetto di distrazione che qui si intende enucleare, attiene soprattutto alla situazione in cui determinati contributi europei vengono ottenuti lecitamente – ovvero anche illecitamente – ma poi nel loro utilizzo concreto si realizza una totale o parziale fuoriuscita, uno sviamento, dalla finalità per cui venivano concessi. È una porzione ben precisa di disvalore, che deve trovare un’allocazione geografica nel panorama penalistico italiano.

Nella relazione al d.lgs. 75/20 in esame, si fa ancora riferimento ai delitti di malversazione, alla frode nelle pubbliche forniture e soprattutto ai delitti di riciclaggio ed autoriciclaggio.

Analizzando tali fattispecie si possono verificare le attinenze con la condotta in analisi.

Il reato di malversazione a danno dello Stato di cui all’art. 316-*bis* c.p., non modificato dalla novella, attiene sicuramente all’ipotesi di distrazione di sovvenzioni o finanziamenti europei, qualora però essi siano destinati a favorire iniziative dirette alla realizzazione di opere od allo svolgimento di attività di pubblico interesse. Si tratta, dunque, di un’oggettività giuridica piuttosto circoscritta alle deviazioni rispetto ad un fine di rilevanza pubblica: la fattispecie non potrà trovare applicazione in caso di distrazione di fondi destinati allo svolgimento di attività di privato interesse.

Qualora la frode attenga sia al momento del conseguimento del finanziamento che a quello della sua destinazione potranno concorrere i delitti di cui agli artt. 316-*bis* e 640-*bis* c.p.<sup>19</sup>; per la consumazione del delitto di malversazione, inoltre, non è necessario aver messo in piedi un particolare sistema di frode (o, appunto, di artificio), è sufficiente l’avverarsi della scadenza entro la quale il finanziamento doveva essere utilizzato ovvero la semplice mancata destinazione del finanziamento al suo scopo<sup>20</sup>.

Nella fattispecie di frode nelle pubbliche forniture di cui all’art. 356 c.p. si fa riferimento alle violazioni relative all’esecuzione ed all’adempimento di contratti di fornitura ovvero degli altri obblighi contrattuali derivanti da tali rapporti. La norma potrebbe senz’altro ricomprendere casi di distrazione di fondi europei per finalità estranee; anche in questo caso però l’oggettività giuridica è ristretta al fatto relativo alle pubbliche forniture, ovvero a contratti che hanno ad oggetto, in virtù dell’espresso richiamo all’art. 355 c.p., cose od opere che siano necessarie a uno stabilimento pubblico o ad un pubblico servizio.

Resta uno spazio vuoto di tutela degli interessi finanziari dell’Unione, resta cioè da capire come punire allora, in mancanza di un’ipotesi di truffa *in executivis*, la distrazione di fondi europei destinati alla realizzazione di opere private, ovvero di quelle risorse, eventualmente “filtrate” da un intermediario finanziario, finalizzate a sostenere l’imprenditoria privata e la realizzazione di impieghi privi di interesse pubblico.

Invero, la qualificazione giuridica di tali condotte illecite non rileva per il legislatore europeo laddove sia garantita dal singolo Stato membro efficacia nella tutela

---

<sup>19</sup> Cfr. Cass., SSUU, 23 febbraio 2017, n. 20664, Rv. 269667.

<sup>20</sup> Cfr. Cass., Sez. VI, 03 giugno 2010, n. 40830, Rv. 248787.

degli interessi finanziari europei: il Regolamento EPPO stabilisce infatti all'art. 22 che – ai fini della competenza della Procura europea – non importa la qualificazione giuridica del fatto di reato che si ritiene lesivo degli interessi finanziari dell'Unione ai sensi del diritto nazionale.

Si può passare ora a ragionare sugli spazi di operatività, nelle ipotesi in esame, delle fattispecie di riciclaggio ed autoriciclaggio.

### **3. L'operatività dei delitti di riciclaggio ed autoriciclaggio nelle ipotesi di distrazione di fondi europei.**

Il primo "altro" reato che lede gli interessi finanziari dell'Unione indicato dalla Direttiva P.I.F. all'art. 4, non per un caso, è il riciclaggio di denaro – come descritto dall'art. 1, par. 3, della Direttiva (UE) 2015/849 – quando riguarda beni provenienti dai reati rientranti nell'ambito di applicazione della medesima Direttiva.

Prima di affrontare la rilevanza di questo delitto (e del delitto di autoriciclaggio) nell'ambito delle fattispecie di distrazione dei fondi europei, e la particolare attinenza criminologica che oggi tale delitto esprime rispetto a queste fattispecie, occorre affrontare un breve *excursus* del perimetro normativo europeo (e globale) relativo a tale reato.

#### *3.1. Breve excursus del perimetro normativo europeo in materia di riciclaggio.*

Sin dalla adozione della Convenzione di Strasburgo del 1990 del Consiglio d'Europa, e poi anche con l'istituzione del G.A.F.I. nel 1989<sup>21</sup> e l'adozione delle progressive raccomandazioni, il riciclaggio ha costituito un riferimento centrale per il contrasto ai meccanismi di lesione al patrimonio europeo (e globale) mediante frode.

Posto che, come visto, il valore giuridico di interesse primario per l'ordinamento europeo è rappresentato dagli interessi finanziari, il legislatore europeo ha costruito un importante reticolo di disposizioni sul tema della prevenzione del riciclaggio; in particolare, gli assetti normativi adottati all'interno dell'Unione in tale materia si sono concentrati molto sulla definizione degli obblighi di vigilanza e di trasparenza per gli intermediari finanziari, ovvero sugli "obblighi rafforzati di adeguata verifica della clientela".

Si sono succedute nella specie cinque direttive: la prima (1991/308/CE) fissava gli obblighi di identificazione, registrazione e segnalazione di operazioni sospette,

---

<sup>21</sup> Il Gruppo d'Azione Finanziaria Internazionale (G.A.F.I.) o Financial Action Task Force (F.A.T.F.) è un organismo intergovernativo, sorto nel 1989 in occasione del G7 di Parigi, il cui scopo è la promozione di politiche per il contrasto del riciclaggio di denaro di origine illecita, del finanziamento al terrorismo e del finanziamento della proliferazione di armi di distruzione di massa. Il Segretariato del G.A.F.I. è ospitato presso l'OCSE mentre la presidenza, di durata annuale, è assegnata a funzionari di livello apicale espressi dagli Stati membri.

ponendoli a carico dei soli enti creditizi e finanziari; dieci anni dopo la seconda (2001/97/CE) estendeva l'ambito di applicazione anche ai professionisti; la terza (2005/60/CE) applicava al contrasto del terrorismo internazionale le metodologie e gli obblighi già sperimentati contro il riciclaggio del denaro ed, infine, la quarta (2015/849/UE) – facendo seguito alle nuove Raccomandazioni GAFI del 2012 – recava importanti novità di sistema quali l'obbligo di criminalizzare i reati fiscali facendone così presupposto del riciclaggio e l'istituzione di un registro nazionale dei "beneficiari effettivi" (*beneficial owners*).

La quinta direttiva ha fatto seguito di soli tre anni alla precedente, cui apporta modifiche su profili specifici; quest'ultima direttiva non è stata preceduta da una nuova versione delle Raccomandazioni del GAFI ed ha posto un termine di recepimento, diciotto mesi, più breve di quello previsto in precedenza.

Entrando maggiormente nel dettaglio di alcune di queste disposizioni.

La direttiva 2005/60/CE sulla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose aveva come obiettivo quello di prevenire l'uso dei settori finanziari e non finanziari a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo, in linea con gli standard globali del G.A.F.I. La direttiva prevedeva misure volte a stabilire la vera identità dei clienti, introducendo requisiti e garanzie aggiuntivi (ovvero gli "obblighi rafforzati di adeguata verifica della clientela") per situazioni che presentano un rischio più elevato di riciclaggio, nonché misure volte a segnalare operazioni sospette e ad istituire sistemi di prevenzione nell'ambito delle organizzazioni.

A giugno 2015, l'UE ha adottato la direttiva 2015/849 (c.d. quarta direttiva), relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo, che ha abrogato la direttiva 2005/60/CE a decorrere dal 26 giugno 2017; tale direttiva è stata attuata in Italia con il d.lgs. n. 90 del 25 maggio 2017. Nella direttiva del 2015 si fa espresso richiamo all'importanza di un coordinamento ed alla particolare considerazione che l'azione dell'Unione europea deve avere delle raccomandazioni del G.A.F.I. in materia di riciclaggio e finanziamento del terrorismo (quarto considerando); si sottolinea altresì l'opportunità che le misure preventive previste nella medesima direttiva "affrontino il mascheramento di fondi provenienti da forme gravi di criminalità e la raccolta di beni o di denaro a scopo di finanziamento del terrorismo" (quinto considerando).

La direttiva, quindi, fissa la necessità di identificare le persone fisiche che sono titolari ovvero esercitano il controllo di soggetti giuridici (dodicesimo considerando); a tal fine si opta per un approccio basato sul rischio: il che implica "processi decisionali basati sull'evidenza fattuale, al fine di individuare in maniera più efficace i rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo che gravano sull'Unione e su coloro che vi operano" (ventiduesimo e successivi considerando, nonché art. 4).

Sulla base di questa impostazione metodologica di individuazione ed analisi del rischio, la direttiva rimette agli Stati membri l'adozione di una serie di misure volte, per l'appunto, a selezionare e controllare i rischi che l'utilizzo delle entità giuridiche venga fatto con finalità illecite; si dispone che "ciascuno Stato membro adotta opportune misure per individuare, valutare, comprendere e mitigare i rischi di riciclaggio e di

finanziamento del terrorismo” (art. 7). Alla Commissione europea, invece, viene affidato il compito di effettuare una valutazione dei rischi di riciclaggio e del finanziamento del terrorismo che gravano sul mercato interno e relativi alle attività transfrontaliere (art. 6 e seguenti).

La direttiva, poi, disegna il quadro dei soggetti obbligati a corrispondere alle misure di controllo dei rischi; a tali soggetti si rivolge la stessa direttiva, (art. 2) ed agli stessi devono essere indirizzate le sanzioni penali (ed amministrative) che gli Stati membri sono chiamati ad adottare per le ipotesi di violazione delle disposizioni nazionali che recepiscono la direttiva (art. 58 e seguenti). Di certo, le sanzioni devono riguardare le violazioni dei principali obblighi individuati dalla direttiva per il controllo dei rischi (art. 59): gli obblighi di adeguata verifica della clientela, gli obblighi di segnalazione (delle operazioni sospette), gli obblighi di conservazione dei documenti e di controllo interno.

L’ultima direttiva n. 2018/843 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2018 (c.d. quinta direttiva)<sup>22</sup>, entrata in vigore il 9 luglio 2018, modifica la direttiva 2015/849 cui ha fatto seguito in soli tre anni. La quinta direttiva antiriciclaggio reca modifiche alla precedente direttiva solo su alcuni aspetti specifici ed è finalizzata ad accrescere ulteriormente la trasparenza generale del contesto economico e finanziario dell’Unione concentrandosi soprattutto sui profili problematici delle valute virtuali, il cui anonimato ne consente il potenziale uso improprio per scopi criminali (nono considerando).

In particolare, nel secondo considerando della quinta direttiva viene posto l’accento sulle nuove tendenze “con cui i gruppi terroristici finanziano e svolgono la loro attività” e sul fatto che “taluni servizi basati sulle moderne tecnologie stanno diventando sempre più popolari come sistemi finanziari alternativi” in quanto al di fuori del diritto dell’Unione o perché beneficiano di “deroghe all’applicazione di obblighi giuridici che potrebbero non essere più giustificate”. Se ne fa conseguire la necessità di garantire la maggiore trasparenza delle operazioni finanziarie, delle società, dei trust e degli istituti giuridici affini e più in generale del contesto economico e finanziario dell’Unione.

In Italia la quinta direttiva antiriciclaggio è stata recepita con il Decreto Legislativo n. 125 del 4 ottobre 2019, pubblicato in Gazzetta Ufficiale il successivo 26 ottobre ed entrato in vigore l’11 novembre 2019; il testo introduce modifiche e integrazioni al precedente D.lgs. n. 231/2007 come modificato dal D.lgs. 90/2017 che, solo due anni prima, aveva recepito la quarta direttiva.

### *3.2. Riciclaggio e distrazione di fondi europei: i progetti riciclatori.*

Se questo è il quadro in sintesi della disciplina europea in materia di riciclaggio, per lo più concentrata come visto sulla fissazione degli obblighi di controllo dei rischi delle operazioni finanziarie e sul principio di massima trasparenza, in uno con quanto

---

<sup>22</sup> La Direttiva è disponibile su *EurLex* a questo [link](#).

sopra evidenziato con riguardo alla direttiva P.I.F., occorre a questo punto verificare l'adeguatezza del sistema rispetto alle sfide che il fenomeno criminale dell'illecito utilizzo dei fondi europei e della loro distrazione pone per gli ordinamenti degli Stati europei.

Come detto in premessa la situazione attuale di crisi economica generalizzata, innescata da ultimo dall'emergenza pandemica, mette in risalto l'esigenza di effettuare un tagliando sulle disposizioni vigenti, in particolar modo si intende qui verificare la rispondenza del dettato normativo della direttiva P.I.F. e del sistema normativo antiriciclaggio di matrice europea, così come recepiti nell'ordinamento italiano, alle domande di prevenzione e repressione che provengono dalla richiamata situazione di crisi.

La crisi economica generale, infatti, facilita e funge da straordinario acceleratore per la creazione di "diverse" forme di criminalità, ovvero per la selezione di diverse modalità di realizzazione di fatti di rilievo penale; la prospettiva di novità che appare delinearsi nel prossimo futuro e su cui ci si intende qui concentrare riguarda in particolare il versante delle spese di origine europea, ovvero la gestione delle risorse provenienti dall'Unione stanziata al fine di sostenere le economie degli Stati membri e nella specie le imprese colpite dalla crisi.

Dunque, questo pare essere l'*humus* delle prospettive forme di offesa degli interessi finanziari dell'Unione europea: la valanga di fondi di provenienza europea che dovrebbe investire le economie nazionali richiederà una struttura organizzativa nazionale all'altezza e, soprattutto, meccanismi di controllo efficaci volti a prevenire l'accaparramento illecito dei fondi e quindi a garantire il rispetto delle finalità progettuali legate al rilascio degli stessi.

Nell'ambito delle tipologie di frodi realizzabili in questo contesto, l'aspetto maggiormente connesso con le ipotesi di riciclaggio risulta essere quello relativo alle condotte di *distrazione* delle risorse già ottenute; diverso, invece, è l'aspetto relativo alle frodi realizzate per ottenere illecitamente tali risorse.

Se pertanto, con riguardo a queste ultime ipotesi di frodi non paiono scorgersi all'orizzonte nuove possibili manifestazioni di condotte illecite, ed in ogni caso le fattispecie penali in vigore nel nostro ordinamento paiono sufficientemente ricomprendere una vasta gamma di situazioni, in aderenza alle richieste di tutela derivanti dalle direttive europee, più problematica potrebbe essere invece l'analisi delle condotte di distrazione di fondi già stanziati.

È invero il contrasto alle distrazioni dei fondi europei la prossima fondamentale sfida della tutela degli interessi finanziari europei, perché tali condotte sono strettamente connesse ai fenomeni di riciclaggio.

Come detto, il reticolato normativo penale italiano contempla numerosi strumenti di incriminazione delle condotte di frode legate alle risorse europee. In relazione alle frodi legate all'ottenimento, con modalità illecite, di tali risorse, l'apparato normativo penale appare adeguato e corrispondente alle esigenze di tutela del fenomeno; con riguardo, invece, alla distrazione dei fondi europei già ottenuti, bisogna operare delle distinzioni.



Bisogna in particolare distinguere tra le distrazioni di fondi lecitamente ottenuti e la distrazione di fondi illecitamente acquisiti.

Nella prima ipotesi, la condotta di distrazione rientra nel reato di malversazione previsto dall'art. 316-*bis* c.p.; la distrazione *tout court* dei fondi europei, intesa come destinazione degli stessi per finalità estranee rispetto a quelle per cui venivano stanziati, costituisce un fatto criminale già conosciuto nella sua generalità. Il nostro ordinamento, come visto, prevede l'art. 316-*bis* c.p., non modificato dalla recente novella, che ha il limite di riferirsi alle sole opere o attività di pubblico interesse. Inoltre, la sola distrazione di fondi nulla ha a che vedere con una eventuale finalità decettiva rispetto all'origine delle risorse, posto che l'origine di tali fondi è in questa ipotesi lecita; il reato di riciclaggio dunque non trova spazio in queste situazioni. Tuttalpiù, si potrebbe configurare un'ipotesi di riciclaggio in concorso con il delitto di malversazione allorché, oltre alla distrazione dei fondi, vi sia un'ulteriore condotta che produca un impiego "di secondo livello" dei medesimi fondi; solo in questo caso, pertanto, il delitto di cui all'art. 316-*bis* c.p. diverrebbe il reato presupposto del delitto di riciclaggio (o autoriciclaggio) e troverebbero applicazione entrambe le fattispecie.

Tra la mera malversazione e la malversazione aggiunta ad una ulteriore condotta di riciclaggio vi sarebbe da ragionare su di una terza ipotesi "di mezzo": residua cioè da chiedersi cosa accade se la finalità diversa di destinazione delle risorse sia illecita, ovvero se la distrazione di risorse lecite oltre al solo fine distrattivo porti con sé anche una finalità decettiva, un progetto di nascondimento, ma prima di affrontare il caso si deve procedere un passo alla volta.

Se, invece, passando alla seconda ipotesi prima formulata, i fondi vengono illecitamente ottenuti ma poi sono utilizzati per la stessa finalità per cui venivano, illecitamente, richiesti, la fattispecie sarebbe ricompresa nell'alveo degli artt. 316-*ter* o 640-*bis* c.p. a seconda dei casi. In nessuno di questi casi si configurerebbe il delitto di riciclaggio poiché l'utilizzo dei fondi costituirebbe un *post factum* non punibile, ovvero la semplice prosecuzione del reato originario, non aggiungendo alla fattispecie un disvalore non ricompreso nelle norme citate.

Rispetto a queste due ipotesi principali di realizzazione di fatti di rilievo penale devono aggiungersi, a questo punto, come preannunciato, ulteriori manifestazioni in cui viene in rilievo anche il delitto di riciclaggio.

In effetti, di certo, in caso di conseguimento illecito di risorse europee che poi vengano utilizzate anche per realizzare finalità estranee rispetto alle ragioni del rilascio, realizzando così un impiego volto ad ostacolare l'identificazione della loro origine, l'ulteriore condotta di impiego potrebbe configurare un'ipotesi di riciclaggio (o autoriciclaggio) in presenza di un reato presupposto ben definito dalle norme che sanzionano l'illecito ottenimento di fondi europei.

Del pari, però, e questa appare la situazione più insidiosa che richiederà un'attenzione profonda delle Autorità nel prossimo futuro, il reato di riciclaggio (o autoriciclaggio) potrebbe configurarsi anche in caso di conseguimento lecito di risorse europee in presenza di quelli che potrebbero definirsi *progetti riciclatori*. Questi ultimi sono identificabili nelle situazioni in cui la richiesta di risorse europee – ed il loro ottenimento lecito – funge in realtà da stampella per la realizzazione di investimenti

illeciti. In altri termini, si fa riferimento ai casi in cui la richiesta di finanziamenti europei dissimula la progettazione di impiego di fondi illeciti nel medesimo investimento. Il finanziamento europeo in queste situazioni serve da aggregato lecito di un progetto in realtà criminale, veste di un abito anche parzialmente consentito un programma che è invece carico di disvalore. In queste situazioni, la richiesta (ed il conseguimento) di risorse europee legittime facilita il processo riciclatorio, agevola il fine decettivo ed il nascondimento dell'identificazione della provenienza illecita degli altri fondi utilizzati per il medesimo progetto.

A ben vedere, queste ipotesi sono tutt'altro che isolate o minori sia nella realtà ma soprattutto non devono considerarsi tali nello scenario futuro della criminalità in evoluzione.

Al netto, infatti, delle fattispecie totalmente criminali dove sia l'origine dei fondi che il loro utilizzo sono contrari alla normativa penale, l'intersecarsi di situazioni lecite con situazioni illecite produce una realtà al contempo più insidiosa per l'analista e più efficace, nella prospettiva di raggiungere il risultato riciclatorio, per l'autore delle condotte vietate. Ecco perché, il previsto aumento di stanziamenti di origine europea per le imprese private e per soggetti qualificati nelle economie nazionali per la spendita di tali risorse, potrà amplificare queste ibridazioni, potrà cioè canalizzare al meglio le progettualità di compimento di fatti illeciti, e nella specie di investimenti con finalità di riciclaggio (ed autoriciclaggio).

La porzione regolare di finanziamento lecito di provenienza europea, ancora, favorisce la confusione dei due piani, il lecito e l'illecito; non solo, garantirsi tali risorse lecitamente agevola il superamento di eventuali controlli degli operatori poco attrezzati e fornisce un'apparenza di legalità al tutto. Nella mole importante di fondi che arriveranno in Italia il rischio di confusione è senz'altro concreto.

Ebbene, a questo punto resta da ragionare dell'abito giuridico da attribuire a tali condotte. Innanzitutto, in presenza di iniziative dirette alla realizzazione di opere od allo svolgimento di attività di pubblico interesse, strumentalmente utilizzate per "pulire" un impiego riciclatorio, la destinazione di fondi europei lecitamente ottenuti per completare tale progetto illecito integra il delitto di malversazione nella misura in cui sia raggiunta la prova della distrazione per l'esecuzione di tale progetto che, in ogni caso, in quanto illecito non può essere considerato come ricompreso nell'ambito delle ragioni per cui venivano rilasciati i fondi. Inoltre, qualora si acquisisca la prova che la stessa condotta di distrazione sia una parte di un più ampio progetto riciclatorio, la medesima distrazione potrebbe configurare un'ipotesi di riciclaggio, in questo caso però l'oggetto del reato sarebbero i fondi di provenienza illecita e non quelli di provenienza europea. Quando, dunque, le risorse europee di origine legittima vengono destinate a foraggiare un impiego di riciclaggio, tale destinazione costituisce una forma di distrazione illecita delle somme configurando così il delitto di cui all'art. 316-bis c.p.; la stessa distrazione diventa poi anche una forma di esecuzione del delitto di riciclaggio (o autoriciclaggio) che riguarda sempre risorse di provenienza illecita ovvero provento di un determinato reato presupposto.

In queste situazioni di mescolamento tra uso di fondi leciti e uso di fondi illeciti la condotta di distrazione dei primi potrebbe produrre un doppio disvalore,

allontanando le risorse lecite dal fine originario, per il disvalore coperto dal delitto di cui all'art. 316-*bis* c.p., e facilitando l'operazione di riciclaggio (o autoriciclaggio) per quanto concerne l'offesa al patrimonio. Si tratta in definitiva di una doppia frode consumata mediante la stessa condotta e tale frode consiste nell'utilizzo di fondi europei per legittimare lo svolgimento di attività che in realtà sono già alimentate o verrebbero alimentate anche da fondi di provenienza illecita.

In caso, invece, di iniziative dirette alla realizzazione di opere od allo svolgimento di attività di interesse privato, alimentate da risorse di origine europea veicolate da un ente ovvero da un operatore finanziario italiano, si potrebbe ragionare allo stesso modo di quanto sopra ma ipotizzando il concorso tra il delitto di truffa *ex art.* 640 c.p. ed il delitto di riciclaggio (ed autoriciclaggio).

Creandosi in questi casi sopra tracciati una connessione tra "reato base" che lede gli interessi finanziari dell'UE (316-*bis* c.p., ovvero 640 e 640-*bis* c.p.) e delitto di riciclaggio (o autoriciclaggio) resterebbe da comprendere se anche quest'ultimo reato possa essere attratto nella competenza della Procura europea secondo l'art. 22 del Regolamento EPPO. L' "indissolubile connessione" tra reati, indicato come criterio di competenza della Procura europea dalla norma citata, potrebbe generare in concreto problematiche interpretative e conflitti di competenza con le Procure nazionali che procedono per i reati presupposto del delitto di riciclaggio (o autoriciclaggio) – si pensi soprattutto ai delitti di criminalità organizzata -, il quale è risultato collegato ad un altro delitto che lede gli interessi dell'UE.

#### 4. Conclusioni.

Il meccanismo di frode sopra tracciato pare rappresentare, sulla base delle ultime esperienze investigative e processuali che dimostrano l'accresciuto pericolo di inquinamento dell'economia nazionale derivante da investimenti di danaro di provenienza illecita delle organizzazioni criminali e non solo<sup>23</sup>, più che una mera prospettiva criminale. L'arrivo dei miliardi europei rende più concretamente attuabili progetti riciclatori ed investimenti in cui immettere danari provento di reato. L'appetibilità deriva dalla prospettiva di facile mascheramento della provenienza delle risorse utilizzate per gli impieghi, qualora si riescano ad ottenere anche legittimamente i fondi europei. Si tratterebbe di una frode più difficile da accertare e quindi più subdola.

Questi meccanismi sono candidati a diventare una "diversa" modalità più sofisticata ma più efficace di realizzazione dei reati di riciclaggio ed autoriciclaggio grazie alla sommatoria dei patrimoni – lecito e illecito – che confonde ed allontana i sospetti sull'identificazione della provenienza delle risorse.

Ed ecco la chiusura del cerchio rispetto a quanto evidenziato in premessa: la considerazione dell'esistenza di bene giuridico complesso, composto da interessi

---

<sup>23</sup> Si vedano per esempio le recenti interviste rilasciate da C. DERAHO, Procuratore della Direzione Nazionale Antimafia, su *La Stampa*, il 2.12.2020, dal titolo "Le mafie cercano aziende sane per riciclare soldi e fare affari" e del 16.12.2020 su *La Repubblica* dal titolo "L'economia è fragile questo può diventare il supermarket dei clan".

economico-finanziari nazionali ed europei, fa il paio con la prospettazione della sua offesa derivante da una condotta illecita integrata. Patrimonio nazionale ed europeo si fondono e vengono destinati alla realizzazione di una finalità illecita, di un progetto riciclatorio; così come si aggrega il disvalore realizzato si devono considerare integrati i beni giuridici, vengono lesi congiuntamente gli interessi finanziari dell'UE e quelli nazionali.

È questa la modernità che ci si dovrà aspettare dalle fenomenologie criminali.

Ed allora la risposta a questa fenomenologia si posa, come sempre, sulla vigenza di regole chiare ed efficaci relative alla trasparenza ed ai controlli e sul rispetto delle regole da parte degli operatori. In effetti, saranno gli enti pubblici<sup>24</sup> ma anche gli operatori del settore privato, quali soprattutto le banche e gli intermediari finanziari, a veicolare il nuovo flusso di denaro di provenienza europea; quindi, mai come in questo caso il rispetto degli obblighi di adeguata verifica della clientela diventa cruciale per non disperdere le risorse dell'UE o, peggio, per non farle confluire in progetti di riciclaggio. L'attenzione andrà posta oltre che, in prima battuta, sull'analisi delle domande e dei progetti presentati per le richieste di finanziamento, soprattutto su tutti gli indicatori di anomalie rilevabili dall'attività delle imprese ed entità giuridiche dopo che hanno già ottenuto i fondi (indicatori quali, ad esempio: evasione di imposte e contributi dovuti, dichiarazioni dei redditi irrisorie, assunzione di personale in nero, gravi carenze sotto il profilo sanitario e di sicurezza, vita commerciale breve ed altro). La rilevazione di anomalie può consentire di attivare i poteri di controllo e verifica e la segnalazione di operazioni sospette; occorre però un'attenzione qualificata non solo nella fase delle verifiche iniziali sulla concedibilità del finanziamento ma anche in quella successiva del riscontro sull'utilizzo delle risorse.

Non basta, in effetti, aumentare o definire meglio gli obblighi di adeguata verifica della clientela (e le sanzioni) e quindi il numero delle segnalazioni derivante dal rispetto di questi obblighi, se poi la filiera del controllo presenta delle falle che consentono ai meccanismi di frode di penetrare il sistema<sup>25</sup>.

Invero, sicuramente è importante la costruzione di un reticolato di norme efficaci volte alla tutela degli interessi finanziari dell'UE ed al contrasto dei fenomeni di

<sup>24</sup> Si pensi, ad esempio, all'AGEA, si tratta di un Ente di diritto pubblico non economico, istituito con decreto legislativo n. 165 del 27/5/1999, integrato dal successivo decreto legislativo n. 188 del 15/06/2000 e dalla legge 21 dicembre 2001, n. 441. Essa è sottoposta alla vigilanza del Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali. All'Agenzia sono attribuite le funzioni di Organismo di coordinamento e di Organismo pagatore di cui al regolamento (CE) n. 1290/2005 relativo al finanziamento della politica agricola comune

<sup>25</sup> Si pensi alle risultanze emerse dalle indagini svolte sul Parco dei Nebrodi in Sicilia, relativa alla c.d. "mafia dei campi". Da tale indagine è emerso il meccanismo attraverso il quale venivano ottenuti e gestiti illecitamente i fondi di provenienza europea sfruttando il regolamento UE n. 73/2009 relativo ai regimi di sostegno diretto agli agricoltori. Il meccanismo consisteva, in estrema sintesi, in: creazione di un'impresa finta con intestazione catastale, formazione di atti notarili compiacenti sull'intestazione o usucapione anche senza titolo del terreno (tali atti recepiscono semplicemente il dichiarato di alienante ed acquirente), raccolta delle domande di sostegno da parte dei centri di assistenza territoriale di agricoltura (i quali peraltro dispongono di accesso alle banche dati e possono anche individuare le aree scoperte da una richiesta di fondi suggerendo l'informazione a persone vicine), invio di tali domande all'AGEA che liquidava i fondi senza alcun controllo.

riciclaggio che offendono tali interessi; in prospettiva sarebbe auspicabile sul punto raggiungere la definizione di un codice unico che raccolga le discipline via via adottate a livello europeo. A tal proposito, deve cogliersi con favore la comunicazione della Commissione europea del 7 maggio 2020 (accolta positivamente anche dal Consiglio UE) relativa a un piano d'azione per una politica integrata dell'Unione in materia di prevenzione del riciclaggio di denaro e del finanziamento del terrorismo, che istituisce un codice unico dell'UE in materia di antiriciclaggio e antiterrorismo, realizza a livello UE la vigilanza in queste materie e istituisce un meccanismo di cooperazione e di sostegno per le Unità di Informazione Finanziaria (FIU)<sup>26</sup>. Allo stesso modo, deve apprezzarsi l'intenzione della stessa Commissione di trasferire parti della direttiva antiriciclaggio in un regolamento direttamente applicabile per consentire condizioni di parità nel mercato comune e un'applicazione uniforme delle disposizioni in tutta l'Unione.

E però, l'apparto normativo sulla carta adeguato richiede poi una corrispondente adeguata applicazione; dal piccolo operatore sino ai grandi gruppi di intermediari finanziari l'attenzione massima deve focalizzarsi sui richiedenti le risorse e sui beneficiari effettivi dei futuri finanziamenti (c.d. *beneficial owners*)<sup>27</sup>.

Così, l'attività di polizia giudiziaria (a partire dall'esercizio dei poteri amministrativi di polizia valutaria previsti dagli artt. 8 e 53 del d.lgs. 231/2007, unitamente al potere di accesso all'Anagrafe dei rapporti di cui art. 7, comma 6, D.P.R. n. 605/1973, per l'approfondimento di S.O.S. e per lo svolgimento di ispezioni/controlli antiriciclaggio) ed il futuro compito prossimo della Procura europea, in collaborazione con le altre istituzioni anche europee<sup>28</sup>, avrà come obiettivo principale proprio questo, ovvero l'analisi accurata sia dei profili dei concessionari dei finanziamenti sia soprattutto l'analisi della gestione in concreto di tali fondi.

Si rileva, infine, che nella cassetta degli attrezzi degli operatori di giustizia si è aggiunto da ultimo anche il Regolamento (UE) 2018/1805 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 14 novembre 2018<sup>29</sup> relativo al riconoscimento reciproco dei

<sup>26</sup> Si tratta della comunicazione della Commissione relativa a un piano d'azione per una politica integrata dell'Unione in materia di prevenzione del riciclaggio di denaro e del finanziamento del terrorismo, Bruxelles, 7.5.2020 (ST 7870/20). Anche il Consiglio dell'UE, nel progetto di conclusioni del Consiglio in materia di antiriciclaggio e di contrasto del finanziamento del terrorismo, preparato dal Comitato economico e finanziario il 22 ottobre 2020 (Bruxelles, 22 ottobre 2020, 12249/20), invita la Commissione a dare priorità ai lavori sul codice unico dell'UE, presentando una proposta specifica, e, sulla base di questo, all'istituzione di un'Autorità di vigilanza a livello dell'UE in materia di AML/CFT e al meccanismo di coordinamento e di sostegno per le FIU.

<sup>27</sup> Cfr, sul tema, in dottrina, C. Bernasconi – F. Giunta (a cura di), *Riciclaggio e obblighi dei professionisti*, Milano, 2011.

<sup>28</sup> Tra cui ad esempio l'OLAF (Ufficio europeo per la lotta antifrode) che indaga in via amministrativa sui casi di frode ai danni del bilancio dell'UE e sui casi di corruzione e grave inadempimento degli obblighi professionali all'interno delle istituzioni europee; elabora inoltre la politica antifrode per la Commissione europea.

<sup>29</sup> Pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale della UE in data 28 novembre 2018, sostituisce le Decisioni Quadro 2003/577/GAI (D.Lgs. 35/2016) per quanto riguarda il congelamento di beni, e la Decisione Quadro 2006/783/GAI (D.Lgs. 137/2015) in materia di confisca.

provvedimenti di congelamento e di confisca, finalizzato a facilitare il recupero transfrontaliero dei beni e a velocizzare e semplificare il congelamento (sequestro) e la confisca dei beni di origine criminosa in tutta l'Unione Europea. Tale regolamento, entrato in vigore il 19 dicembre 2020, sarà senza ombra di dubbio uno straordinario strumento per favorire l'intervento tempestivo dell'Autorità giudiziaria nel contrasto ai fenomeni di distrazione e riciclaggio dei fondi europei; tale strumento, peraltro, consentirà di intervenire sia in caso di provvedimenti legati ad una condanna sia per quelli emessi in assenza di condanna (si pensi alle nostre misure di prevenzione), purché si tratti di decisioni emesse nell'ambito di un procedimento in materia penale (*proceeding in criminal matter*).