

Relazione illustrativa

I. Con il decreto legislativo 14 luglio 2020, n. 75 è stata data attuazione alla 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 (di seguito, la direttiva).

Il presente schema di decreto legislativo viene predisposto ai sensi dell'articolo 31, comma 5, della Legge 24 dicembre 2012, n. 234, recante *Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea*, che consente al Governo di emanare disposizioni integrative e correttive di decreti legislativi adottati in relazione alle deleghe legislative conferite con la legge di delegazione europea per il recepimento delle direttive. Tale potere va esercitato entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore di ciascuno dei decreti legislativi, secondo la medesima procedura dettata per l'adozione di detti decreti e nel rispetto dei principi e criteri direttivi fissati dalla legge di delegazione europea.

II. Lo schema di decreto legislativo si compone di sei articoli.

Con i primi cinque articoli, il cui contenuto viene di seguito partitamente illustrato, si apportano modifiche a singole disposizioni contenute – rispettivamente – nel codice penale, nel decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1973, n. 43, nella legge 23 dicembre 1986, n. 898), nel decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74 e, infine, nel decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231.

L'articolo 6 dello schema reca la clausola di invarianza finanziaria.

1. La modifica dell'articolo 322-bis del codice penale (articolo 1).

Va premesso che, pur dopo la formale abrogazione dell'ipotesi di peculato *per distrazione*, secondo il consolidato indirizzo della giurisprudenza di legittimità, la previsione dell'articolo 314 cod. pen. è rimasta applicabile «nel caso in cui il denaro o altri beni siano sottratti alla destinazione pubblica ed impiegati per il soddisfacimento di *interessi privatistici dell'agente*», ricorrendo tuttavia la diversa ipotesi delittuosa di cui all'articolo 323 c.p. «*quando si sia in presenza di una distrazione a profitto proprio che [...] si concretizzi in un uso indebito del bene che non ne comporti la perdita e la conseguente lesione patrimoniale a danno dell'ente cui appartiene [...] ovvero qualora l'utilizzo di denaro pubblico avvenga in violazione delle regole*



contabili e sia funzionale alla realizzazione, oltre che di indebiti interessi privati, anche di interessi pubblici obiettivamente esistenti [...]»¹.

Dunque, come a suo tempo evidenziato nella tabella di concordanza trasmessa a corredo del decreto legislativo 14 luglio 2020, n. 75, la completa trasposizione nell'ordinamento interno della già menzionata fattispecie di «appropriazione indebita» del funzionario pubblico, contemplata dall'articolo 4(3) della direttiva passa – quanto all'ipotesi di cd. *distrazione* di beni pubblici per finalità diversa da quella prevista – *anche* per l'applicazione dell'articolo 323 cod. pen.: il cui ambito soggettivo di applicazione, conseguentemente, dev'essere adeguato alla nozione di «funzionario pubblico» dettata dall'articolo 4(4) della direttiva.

Per tali ragioni, con la disposizione in esame le previsioni dell'articolo 322-*bis* del codice vengono estese al reato di cui all'articolo 323 cod. pen.

2. La modifica dell'articolo 301 del decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1973, n. 43 (articolo 2).

L'intervento di modifica deriva dalla necessità di assicurare la conformità della disciplina alla previsione di cui all'articolo 10 della direttiva PIF, in tema di congelamento e confisca, in base al quale:

«Gli Stati membri adottano le misure necessarie per consentire il congelamento e la confisca degli strumenti e dei proventi dei reati di cui agli articoli 3, 4 e 5. Gli Stati membri vincolati dalla direttiva 2014/42/UE del Parlamento europeo e del Consiglio vi provvedono in conformità di tale direttiva».

L'articolo 4(1) della direttiva da ultimo citata prevede, a sua volta, che:

«Gli Stati membri adottano le misure necessarie per poter procedere alla confisca, totale o parziale, di beni strumentali e proventi da reato, o di beni di valore corrispondente a detti beni strumentali o proventi, in base a una condanna penale definitiva, che può anche essere pronunciata a seguito di un procedimento in contumacia».

Tanto premesso, quanto ai delitti di contrabbando, l'articolo 301, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1973, n. 43 (T.U. delle disposizioni legislative in materia doganale: T.U.L.D.), prevede la confisca obbligatoria delle cose che servirono o furono destinate a commettere il reato, nonché di quelle che ne sono l'oggetto ovvero il prodotto o il profitto, ma non contempla la possibilità di procedere a confisca *per equivalente* nel caso di mancato rinvenimento delle cose suddette.

¹ Così, in tempi recenti, Sez. 6, n. 36496 del 30/09/2020, dep. 18/12/2020, Vasta Mario, in motivazione (par. 6 del *Diritto*), ove si richiamano le pronunce di Sez. 6, n. 12658 del 02/03/2016, *Tripodi* (rv. Ced 26687101) e n. 19484 del 23/01/2018, *Bellinazzo* e altri (rv. Ced 27378301), quanto alla prima ipotesi, e di Sez. 6, n. 41768 del 22/06/2017, P.G., P.C. in proc. *Fitto e altri* (rv. Ced 27128301) e n. 27910 del 23/09/2020, *Perricone* (rv. Ced 27967701), quanto alla seconda.



In tal senso si provvede con la disposizione in esame, che integra la disposizione appena richiamata stabilendo che, quando non è possibile procedere alla confisca diretta delle cose suddette, è ordinata la confisca di somme di danaro, beni e altre utilità per un valore equivalente, di cui il condannato ha la disponibilità, anche per interposta persona.

Non occorre, per contro, procedere ad analoga integrazione anche con riferimento al delitto di evasione dell'IVA, di cui all'articolo 70 del d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633, dal momento che è del tutto pacifico in giurisprudenza che il rinvio che tale disposizione opera alle sanzioni previste dalle leggi doganali relative ai diritti di confine «è da intendersi come rinvio all'intero titolo VII del testo unico delle disposizioni legislative in materia doganale» e, dunque, anche alla previsione di cui al citato articolo 301 T.U.L.D.²

3. La modifica dell'articolo 2 della legge 23 dicembre 1986, n. 898 (articolo 3).

Per le medesime ragioni illustrate in relazione all'articolo 2 dello schema, occorre intervenire sulla disposizione in oggetto, che – al comma 1 – punisce l'indebita percezione, mediante esposizione di dati o notizie falsi, di 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.

In tal caso, dovendosi provvedere alla previsione anche della confisca per equivalente, oltre che all'articolo 240-bis c.p., si opera altresì rinvio - nei limiti della compatibilità - all'articolo 322-ter c.p.

4. La modifica dell'articolo 6 del decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74 (articolo 4).

In conseguenza dell'interpolazione del comma 1-bis nell'articolo 6 del decreto legislativo n. 74 del 2000 (Nuova disciplina dei reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto, a norma dell'articolo 9 della legge 25 giugno 1999, n. 205), per i reati concernenti le dichiarazioni Iva sono divenute punibili anche le condotte di mero tentativo, sempre che il fatto sia commesso anche in altro Stato membro e il danno complessivo superi l'importo di dieci milioni di euro.

La riformulazione della disposizione risponde essenzialmente alla duplice esigenza di rendere il testo normativo più chiaro e lineare e, soprattutto, maggiormente aderente alla direttiva con specifico riferimento alla corretta individuazione del profilo di *transnazionalità unionale* rilevante ai fini in questione.

A tale ultimo riguardo, l'originario riferimento alla sola circostanza che l'attività delittuosa fosse realizzata «anche nel territorio di altro Stato membro dell'Unione europea» è

² Così Sez. 3, n. 404 del 25/09/2018, dep. 08/01/2019, *Piccolo Livio* (rv. Ced 274568 – 01), da ultimo confermata da Sez. 4, n. 25765 del 09/06/2021, dep. 07/07/2021, *Tarquini Fernando Antonio*, in motivazione.



stato sostituito con il riferimento alla necessità che detta attività risulti «post[a] in essere nell'ambito di sistemi fraudolenti transfrontalieri, connessi al territorio di almeno un altro Stato membro dell'Unione europea», formula che – oltre al requisito richiesto dall'articolo 2(2) della direttiva ai fini della «gravità» dei reati in materia di IVA, già presente nell'originaria formulazione – riproduce altresì l'ulteriore condizione indicata dall'articolo 3(2), lettera *d*), ai fini della definizione di «frode», e in particolare – come detto – la circostanza che «l'azione od omissione [sia] commessa in sistemi fraudolenti transfrontalieri». A questi ultimi risulta, ora, altresì causalmente riferito il «danno complessivo pari o superiore a euro 10.000.000», da quantificarsi – in conformità al *considerando* 4 della direttiva – tenendo conto sia degli interessi finanziari degli Stati membri interessati che dell'Unione.

Invece, quanto al primo aspetto, è parso innanzitutto opportuno sopprimere l'avverbio «comunque» contenuto nel comma 1, reso di fatto superfluo dall'avvenuta introduzione di alcune ipotesi di tentativo, seppur in presenza di specifiche condizioni appena ricordate e limitatamente alle violazioni in materia di Iva³.

In secondo luogo, è stata modificata la formula originariamente utilizzata nel comma 1-*bis* per descrivere le caratteristiche della fattispecie tentata, essendosi da più parti osservato come l'utilizzo dell'espressione «atti diretti» potesse essere interpretata nel senso dell'inapplicabilità degli ulteriori presupposti previsti dall'art. 56 cod. pen., ovvero l'idoneità degli atti e la non equivocità della loro direzione. La riscrittura *in parte qua* della disposizione e il chiaro e diretto richiamo della punibilità «a titolo di tentativo» è parsa idonea a fugare qualsiasi dubbio in proposito.

Si è infine provveduto a rendere più esplicita la portata della clausola di salvezza di cui al comma 1-bis («salvo che il fatto integri il reato previsto dall'articolo 8»), chiarendosi che, per i delitti di dichiarazione fraudolenta di cui agli articoli 2 e 3 del decreto legislativo, la punibilità a titolo di tentativo operi unicamente «fuori dei casi di concorso» in detto reato, ovvero allorquando il (solo) potenziale utilizzatore di documenti o fatture per operazioni inesistenti già non concorra con l'emittente secondo le regole generali di cui agli articoli 110 ss. cod. pen., come riconosciuto dal prevalente e preferibile orientamento della giurisprudenza di legittimità⁴.

³ L'estensione della punibilità del tentativo alle sole condotte che riguardano l'Iva (e non già anche le imposte dirette) deriva dai limiti della delega e dal contenuto della direttiva, con una scelta che, peraltro, in realtà si legittima proprio in ragione del maggior rilievo che l'ordinamento attribuisce a reati che, oltre a connotarsi per la rilevanza del danno e il profilo di *transnazionalità* (nei termini innanzi precisati), mettono a rischio gli interessi patrimoniali e finanziari dell'Unione europea (che, a differenza degli Stati, non si può giovare anche di fonti derivanti dall'imposizione diretta).

⁴ Secondo tale orientamento, la *ratio* della deroga alle regole ordinarie sul concorso di persone nel reato di cui all'articolo 9 del d.lgs. 10 marzo 2000, n. 74, è finalizzata unicamente a evitare il *bis in idem* sanzionatorio nei casi in cui vengano a consumazione sia il delitto dichiarativo, sia quello - prodromico - di cui all'articolo 8. Essa, pertanto, non opera nei casi in cui il destinatario dei documenti o fatture per operazioni inesistenti non li abbia utilizzati nella presentazione della dichiarazione (o non abbia presentato la dichiarazione): così, anche di recente, sez. III, n. 41124 del 22/05 - 08/10/2019, *Grossi Marina* (rv. Ced 277978 - 01).



Nella riformulazione del testo normativo, si è quindi reso altresì necessario disgiungere le ipotesi di tentativo nel delitto di dichiarazione infedele, previsto dall'articolo 4 del decreto, cui la clausola di salvezza non ha ragione d'esser riferita.

5. Le modifiche all'articolo 25-quinquiesdecies, del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231 (articolo 5).

L'intervento di modifica risponde alla circoscritta finalità di adeguare il comma 1-*bis* della disposizione in oggetto, concernente la responsabilità amministrativa degli enti, alle previsioni della direttiva relative all'elemento transfrontaliero della condotta, nei termini già illustrati nel precedente capitolo, cui può pertanto integralmente rinviarsi.



DIRETTIVA (UE) 2017/1371, RELATIVA ALLA LOTTA CONTRO LA FRODE CHE LEDE GLI INTERESSI FINANZIARI DELL'UNIONE MEDIANTE IL DIRITTO PENALE

TABELLA DI CONCORDANZA

Direttiva	Legislazione Nazionale	Commenti conclusivi e norme di recepimento
TITOLO I OGGETTO, DEFINIZIONI E AMBITO DI APPLICAZIONE <i>Articolo 1</i> Oggetto La presente direttiva stabilisce norme minime riguardo alla definizione di reati e di sanzioni 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. <i>Articolo 2</i> Definizioni e ambito di applicazione 1. Ai fini della presente direttiva , si applicano le seguenti definizioni: a) per «interessi finanziari dell'Unione» si intendono tutte le entrate, le spese e i beni che sono coperti o acquisiti oppure dovuti in virtù: i) del bilancio dell'Unione; ii) dei bilanci di istituzioni, organi e organismi dell'Unione istituiti in virtù dei trattati o dei bilanci da questi direttamente o indirettamente gestiti e controllati; b) si intende per «persona giuridica» qualsiasi entità che abbia personalità giuridica in forza del diritto applicabile, ad eccezione degli Stati o di altri organismi pubblici nell'esercizio dei pubblici poteri e delle organizzazioni internazionali pubbliche. 2. In materia di entrate derivanti dalle risorse proprie provenienti dall'IVA, la presente direttiva si applica unicamente ai casi di reati gravi contro il sistema comune dell'IVA. Ai fini della presente direttiva, i reati contro il sistema comune dell'IVA sono considerati gravi qualora le azioni od		Si è in presenza di norme essenzialmente definitorie che non richiedono specifico recepimento. Di rilievo è il paragrafo 2 dell'art. 2 che contiene un'importante clausola di limitazione della portata della Direttiva, applicabile unicamente ai casi di reati gravi contro il sistema comune dell'IVA, laddove il concetto di gravità è definito avendo riguardo al carattere transfrontaliero delle condotte illecite ("connesse al territorio di due o più Stati membri dell'Unione") e all'elevato ammontare del pregiudizio per tale primario interesse finanziario UE ("danno complessivo pari ad almeno 10 000 000 EUR"). Le nostre fattispecie incriminatrici nel campo, essenzialmente quelle di cui agli artt. 2 e segg. d.lgs. n. 74 del 2000, puniscono attualmente violazioni anche per importi nettamente inferiori a quello, elevatissimo, indicato nella fonte unionale.



omissioni di carattere intenzionale secondo la definizione di cui all'articolo 3, paragrafo 2, lettera d), siano connesse al territorio di due o più Stati membri dell'Unione e comportino un danno complessivo pari ad almeno 10 000 000 EUR.

3. La presente **direttiva** non incide sulla struttura e sul funzionamento delle amministrazioni fiscali degli Stati membri.

TITOLO II

REATI IN MATERIA DI FRODE CHE LEDE GLI INTERESSI FINANZIARI DELL'UNIONE

Articolo 3

Frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione

1. Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché, se commessa intenzionalmente, la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione costituisca reato.

2. Ai fini della presente **direttiva** si considerano frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione:

a)

in materia di spese non relative agli appalti, l'azione od omissione relativa:

i)

all'utilizzo o alla presentazione di dichiarazioni o documenti falsi, inesatti o incompleti, cui consegue l'appropriazione indebita o la ritenzione illecita di fondi o beni provenienti dal bilancio dell'Unione o dai bilanci gestiti da quest'ultima, o per suo conto;

ii)

alla mancata comunicazione di un'informazione in violazione di un obbligo specifico, cui consegue lo stesso effetto; ovvero

iii)

alla distrazione di tali fondi o beni per fini diversi da quelli per cui erano stati inizialmente concessi;

b)

in materia di spese relative agli appalti, almeno allorché commessa al fine di procurare all'autore del reato o ad altri un ingiusto profitto arrecando pregiudizio agli interessi finanziari dell'Unione, l'azione od omissione relativa:

i)

all'utilizzo o alla presentazione di dichiarazioni o documenti falsi, inesatti o incompleti, cui consegue l'appropriazione indebita o la ritenzione illecita di fondi o beni provenienti dal bilancio dell'Unione o dai bilanci gestiti da quest'ultima o per suo conto;

Si riportano, raggruppate per gruppi omogenei alla previsione generale della direttiva, le disposizioni di diritto penale nazionale.

- 1) Qualsiasi delitto, consumato o tentato, cui consegue l'appropriazione o la distrazione indebita di fondi o beni provenienti dal bilancio dell'Unione o dai bilanci gestiti da quest'ultima, o per suo conto:
 - articolo 316-*bis* del codice penale;
 - articolo 316-*ter* del codice penale;
 - articolo 356 del codice penale;
 - articolo 640, comma secondo numero 1), del codice penale;
 - articolo 640-*bis* del codice penale;
 - articolo 640-*ter*, comma secondo, del codice penale;
 - articolo 2 della legge 23 dicembre 1986, 898;
- 2) qualsiasi delitto, consumato o tentato, in materia di entrate diverse da quelle derivanti dalle risorse proprie provenienti dall'IVA, cui consegue la diminuzione delle risorse del bilancio dell'Unione o dei bilanci gestiti da quest'ultima, o per suo

Si ritiene che le vigenti norme del codice penale e delle leggi penali speciali, indicate nella colonna precedente, siano in grado complessivamente di coprire le figure criminali individuate dalla direttiva, salvo quanto si dirà appresso *quoad poenam*.

Si segnala che gli articoli 316-*bis*, 316-*ter* e 640-*bis* del codice penale sono stati modificati dall'art. 28-*bis*, comma 1, del decreto-legge 27.1.2022, n. 4, conv. con mod. dalla legge 28 marzo 2022, n. 25. Le modifiche hanno comportato un ampliamento dell'ambito di applicazione delle figure di reato.



ii) alla mancata comunicazione di un'informazione in violazione di un obbligo specifico, cui consegua lo stesso effetto; ovvero iii) alla distrazione di tali fondi o beni per fini diversi da quelli per cui erano stati inizialmente concessi, che leda gli interessi finanziari dell'Unione; c) in materia di entrate diverse dalle entrate derivanti dalle risorse proprie provenienti dall'IVA di cui alla lettera d), l'azione od omissione relativa: i) all'utilizzo o alla presentazione di dichiarazioni o documenti falsi, inesatti o incompleti, cui consegua la diminuzione illegittima delle risorse del bilancio dell'Unione o dei bilanci gestiti da quest'ultima o per suo conto; ii) alla mancata comunicazione di un'informazione in violazione di un obbligo specifico, cui consegua lo stesso effetto; ovvero iii) alla distrazione di un beneficio lecitamente ottenuto, cui consegua lo stesso effetto; d) in materia di entrate derivanti dalle risorse proprie provenienti dall'IVA, l'azione od omissione commessa in sistemi fraudolenti transfrontalieri in relazione: i) all'utilizzo o alla presentazione di dichiarazioni o documenti falsi, inesatti o incompleti relativi all'IVA, cui consegua la diminuzione di risorse del bilancio dell'Unione; ii) alla mancata comunicazione di un'informazione relativa all'IVA in violazione di un obbligo specifico, cui consegua lo stesso effetto; ovvero iii) alla presentazione di dichiarazioni esatte relative all'IVA per dissimulare in maniera fraudolenta il mancato pagamento o la costituzione illecita di diritti a rimborsi dell'IVA.	conto, ove derivanti dall'utilizzo o dalla presentazione di dichiarazioni o documenti falsi, inesatti o incompleti, ovvero dalla mancata comunicazione di un'informazione in violazione di un obbligo specifico: - articoli 282 e seguenti del decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1973, n. 43; 3) qualsiasi delitto, consumato o tentato, in materia di entrate derivanti dall'IVA, cui consegua la diminuzione delle risorse del bilancio dell'Unione o dai bilanci gestiti da quest'ultima, o per suo conto, purché l'azione od omissione sia commessa in sistemi fraudolenti transfrontalieri e il danno complessivamente arrecato agli interessi finanziari degli Stati membri interessati e all'Unione, escludendo interessi e sanzioni, sia di importo non inferiore a dieci milioni di euro: - articolo 2 del decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74; - articolo 3 del decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74; - articolo 4 del decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74; - articolo 5 del decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74; - articolo 8 del decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74; - articolo 10 del decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74; - articolo 10-<i>quater</i> del decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74; - articolo 11 del decreto legislativo	Si ritiene che i reati "fiscali" di cui agli artt. 2 e segg. d.lgs. n. 74 del 2000 (come modificati dall'articolo 39 del decreto legge n. 124 del 2019), che si riferiscono anche alle violazioni in materia di IVA, siano pienamente in grado di coprire quanto richiesto dalla Direttiva.
--	---	--



	10 marzo 2000, n. 74; 4) qualsiasi delitto, consumato o tentato, del pubblico ufficiale o dell'incaricato di pubblico servizio che, direttamente o indirettamente, sollecita o riceve vantaggi di qualsiasi natura o ne accetta la promessa, per compiere o omettere un atto d'ufficio o di servizio cui consegua una lesione o un pericolo per gli interessi finanziari dell'Unione europea: - articolo 317 del codice penale; - articolo 318 del codice penale; - articolo 319 del codice penale; - articolo 319-ter del codice penale; - articolo 319-quater del codice penale; - articolo 320 del codice penale; - articolo 322 del codice penale; - articolo 322-bis del codice penale; 5) qualsiasi delitto, consumato o tentato, di colui che promette, offre o procura al pubblico ufficiale o all'incaricato di pubblico servizio qualsiasi vantaggio per il compimento o l'omissione di atti indicati al numero precedente: - articoli 319-quater, secondo comma, 321, 322 e 322-bis del codice penale; 6) qualsiasi delitto, consumato o tentato, commesso da pubblico ufficiale o incaricato di un pubblico servizio che, incaricato direttamente o indirettamente della gestione di fondi o beni, se ne appropri o li eroghi o destini per scopi diversi da quelli previsti, quando al fatto consegue una lesione degli interessi finanziari dell'Unione:	
--	---	--



	- articoli 314, 316, 323 del codice penale; 7) delitti di associazione per delinquere finalizzati alla commissione dei delitti indicati ai numeri precedenti.	
--	--	--



<i>Articolo 4</i> Altri reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione 1. Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché il riciclaggio di denaro come descritto all'articolo 1, paragrafo 3, della direttiva (UE) 2015/849 e riguardante beni provenienti dai reati rientranti nell'ambito di applicazione della presente direttiva costituisca reato. 2. Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché, se intenzionali, la corruzione passiva e la corruzione attiva costituiscano reato. a) Ai fini della presente direttiva, s'intende per «corruzione passiva» l'azione del funzionario pubblico che, direttamente o tramite un intermediario, solleciti o riceva vantaggi di qualsiasi natura, per sé o per un terzo, o ne accetti la promessa per compiere o per omettere un atto proprio delle sue funzioni o nell'esercizio di queste in un modo che leda o possa ledere gli interessi finanziari dell'Unione. b) Ai fini della presente direttiva, s'intende per «corruzione attiva» l'azione di una persona che prometta, offra o procuri a un funzionario pubblico, direttamente o tramite un intermediario, un vantaggio di qualsiasi natura per il funzionario stesso o per un terzo, affinché questi compia o ometta un atto proprio delle sue funzioni o nell'esercizio di queste in un modo che leda o possa ledere gli interessi finanziari dell'Unione. 3. Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché, se intenzionale, l'appropriazione indebita costituisca reato. Ai fini della presente direttiva, s'intende per «appropriazione indebita» l'azione del funzionario pubblico, incaricato direttamente o indirettamente della gestione di fondi o beni, tesa a impegnare o erogare fondi o ad appropriarsi di beni o utilizzarli per uno scopo in ogni modo diverso da quello per essi previsto, che leda gli interessi finanziari dell'Unione. 4. Ai fini della presente direttiva, s'intende per «funzionario pubblico»: a) un funzionario dell'Unione o un funzionario nazionale, compresi i funzionari nazionali di un altro Stato	articoli 379, 512-bis, 648, 648-bis, 648-ter e 648-ter.1 del codice penale nei casi in cui le condotte ivi previste siano lesive degli interessi finanziari dell'Unione europea o abbiano, comunque, ad oggetto denaro e cose provento dei delitti indicati in precedenza. Art. 322-bis c.p. Peculato, concussione e istigazione alla corruzione di membri degli organi delle Comunità europee e di funzionari delle Comunità europee e di Stati esteri Art. 357 c.p. Nozione del pubblico ufficiale	Il paragrafo 1 di tale articolo rimanda al riciclaggio come definito dall'art. 1, paragrafo 3, della direttiva (UE) 2015/849 in relazione a diverse e varie ipotesi, ma da riferire, per i reati PIF, al riciclaggio di denaro. Si ritiene che le fattispecie incriminatrici indicate nella seconda colonna, in uno alle previsioni del codice penale in tema di concorso, associazione per delinquere, tentativo, favoreggiamento, e istigazione a delinquere, siano complessivamente sufficienti a coprire l'ipotesi di "riciclaggio di denaro", così come delineata nella fonte unionale. Si ritiene che l'art. 322-bis c.p., introdotto dalla più volte cit. L. n. 300/2000 e successivamente integrato (da ultimo con l'art. 1 dello schema di decreto, che vi inserisce il richiamo all'art. 323 c.p.), e le norme in esso richiamate siano in grado di soddisfare quanto richiesto dalla Direttiva. Le norme interne in questione, sempre in forza della ratifica contenuta nella cit. legge avevano comportato il recepimento di nozioni di corruzione attiva e passiva, già delineate in un protocollo della precedente Convenzione PIF in termini pressoché sovrapponibili a quelle attuali della Direttiva. Anche la definizione di appropriazione indebita da parte di funzionario pubblico, fornita dalla Direttiva, corrisponde a quella di "peculato" del nostro ordinamento. Per quanto attiene alle condotte di distrazione di fondi si è ritenuto di dover comprendere anche il delitto di abuso d'ufficio di cui all'articolo 323 c.p., a tal fine inserito - come detto - tra le figure di reato richiamate nell'art. 322-bis c.p.



membro e i funzionari nazionali di un paese terzo; i) per «funzionario dell'Unione» s'intende una persona: — che rivesta la qualifica di funzionario o di altro agente assunto per contratto dall'Unione ai sensi dello statuto dei funzionari e del regime applicabile agli altri agenti dell'Unione europea stabilito dal regolamento (CEE, EURATOM, CECA) n. 259/68 del Consiglio (16) («statuto dei funzionari»); ovvero — distaccata da uno Stato membro o da qualsiasi organismo pubblico o privato presso l'Unione, che vi eserciti funzioni corrispondenti a quelle esercitate dai funzionari o dagli altri agenti dell'Unione. Fatte salve le disposizioni sui privilegi e le immunità di cui ai protocolli n. 3 e n. 7, sono assimilati ai funzionari dell'Unione i membri di istituzioni, organi o organismi dell'Unione, istituiti a norma dei trattati e il relativo personale cui non si applica lo statuto dei funzionari; ii) per «funzionario nazionale» s'intende: il «funzionario» o il «funzionario pubblico» secondo quanto definito nel diritto nazionale dello Stato membro o del paese terzo in cui la persona in questione svolge le sue funzioni. Tuttavia, nel caso di procedimenti giudiziari che coinvolgono un funzionario nazionale di uno Stato membro, o un funzionario nazionale di un paese terzo, avviati da un altro Stato membro, quest'ultimo è tenuto ad applicare la definizione di «funzionario nazionale» soltanto nella misura in cui tale definizione è compatibile con il suo diritto interno. Il termine «funzionario nazionale» comprende qualsiasi persona che eserciti una funzione esecutiva, amministrativa o giurisdizionale a livello nazionale, regionale o locale. È assimilata a un funzionario nazionale qualsiasi persona che eserciti una funzione legislativa a livello nazionale, regionale o locale; b) qualunque altra persona a cui siano state assegnate o che eserciti funzioni di pubblico servizio che implicino la gestione degli interessi finanziari dell'Unione, o decisioni che li riguardano, negli Stati Membri o in paesi terzi.	Art. 358 c.p. Nozione della persona incaricata di un pubblico servizio	Si ritiene che le nostre nozioni interne di pubblico ufficiale e di incaricato di pubblico servizio, come delineate ampiamente, rispettivamente, nell'art. 357 e nell'art. 358 c.p., ed integrate nell'art. 322-bis c.p., siano già allineate con quella di "funzionario pubblico" di cui alla Direttiva.
--	---	--



TITOLO III
DISPOSIZIONI GENERALI
RELATIVE ALLA FRODE E AD ALTRI
REATI CHE LEDONO GLI INTERESSI
FINANZIARI DELL'UNIONE

Articolo 5

**Istigazione, favoreggiamento,
concorso e tentativo**

1. Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché siano punibili come reato l'istigazione, il favoreggiamento e il concorso nella commissione di uno dei reati di cui agli articoli 3 e 4.
2. Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché sia punibile come reato il tentativo di commettere uno dei reati di cui all'articolo 3 e all'articolo 4, paragrafo 3.

Art. 115, comma 3, c.p.: "Le stesse disposizioni si applicano nel caso di istigazione a commettere un reato, se la istigazione è stata accolta, ma il reato non è stato commesso".

Art. 414 c.p.: "Chiunque pubblicamente istiga a commettere uno o più reati è punito, per il solo fatto dell'istigazione:

1) con la reclusione da uno a cinque anni, se trattasi di istigazione a commettere delitti;

2) con la reclusione fino a un anno, ovvero con la multa fino a € 206, se trattasi di istigazione a commettere contravvenzioni.

Se si tratta di istigazione a commettere uno o più delitti e una o più contravvenzioni, si applica la pena stabilita al n. 1"

(omissis)

Art. 110 c.p.: "Quando più persone concorrono nel medesimo reato, ciascuna di esse soggiace alla pena per questo stabilita, salvo le disposizioni degli articoli seguenti".

Art. 9 d.lgs. n. 74 del 2000: "1. In deroga all'art. 110 del codice penale:

- a) l'emittente di fatture o altri documenti per operazioni inesistenti e chi concorre con il medesimo, non è punibile a titolo di concorso nel reato previsto dall'art. 2;
- b) chi si avvale di fatture o altri documenti per operazioni inesistenti e chi concorre con il medesimo non è punibile

Per quanto riguarda l'istigazione, si ritiene che le norme vigenti (artt. 115, comma 3, c.p. e 414 c.p.) siano sufficienti, pur se la prima punisce l'istigazione soltanto se accolta e la seconda punisce sì l'istigazione come tale, anche se non accolta, ma con l'avverbio pubblicamente delimita la fattispecie incriminatrice.

Circa il concorso, le norme generali in materia (artt. 110 e segg. del c.p.) sono idonee a coprire anche l'ambito in considerazione.

Occorre, al riguardo, tener conto che, nel campo fiscale, e quindi anche in materia di violazioni relative all'IVA, l'art. 9 d.lgs. n. 74/2000 escludeva il concorso, sia pure limitatamente alle due ipotesi di cui agli artt. 2 e 8 del decreto legislativo n. 74/2000: nell'ottica della doverosa attuazione della direttiva, tuttavia, tale limitazione non pare necessaria di abrogazione. L'esclusione del concorso di persone nel reato è stato, infatti, introdotto dal legislatore nazionale al fine di evitare che un medesimo soggetto sia chiamato a rispondere due volte per il medesimo fatto: una volta per aver emesso le fatture relative ad operazioni inesistenti ed un'altra volta per aver concorso, con l'emissione medesima, nel reato commesso con la dichiarazione fiscale dall'utilizzatore delle fatture medesime. Poiché la direttiva riguarda esclusivamente i delitti di dichiarazione, va osservato che la limitazione all'operatività della regola generale del concorso di persone riguarda esclusivamente colui che è punito, peraltro con le medesime sanzioni penali, ad un differente titolo: ne consegue che non ne deriva alcun vuoto di tutela per gli interessi finanziari dell'Unione, proprio in quanto l'ordinamento italiano punisce già l'emissione delle fatture per operazioni inesistenti quale autonomo titolo di reato.

Per quel che concerne il favoreggiamento, le previsioni in tema di favoreggiamento personale e reale attualmente previste coprono quanto richiesto dalla fonte comunitaria.

Infine, per il tentativo, la norma generale di cui all'art. 56 c.p. vale anche per i reati che qui interessano. Tuttavia, sempre per i reati tributari, si deve tener conto dell'esistenza dell'art. 6 d.lgs. n. 74 del 2000, che esclude la configurabilità del tentativo, sia pure limitatamente alle fattispecie ivi indicate. Tale eccezione, quindi, è stata oggetto dell'intervento di



	a titolo di concorso nel reato previsto dall'art. 8". Art. 378 c.p. (Favoreggiamento personale): "Chiunque, dopo che fu commesso un delitto per il quale la legge stabilisce l'ergastolo o la reclusione, e fuori dei casi di concorso nel medesimo, aiuta taluno a eludere le investigazioni dell'Autorità, o a sottrarsi alle ricerche di questa, è punito con la reclusione fino a quattro anni" (omissis) Art. 379 c.p. (Favoreggiamento reale): "Chiunque, fuori dei casi di concorso nel reato e dei casi previsti dagli articoli 648, 648 bis e 648 ter aiuta taluno ad assicurare il prodotto o il profitto o il prezzo di un reato, è punito con la reclusione fino a cinque anni se si tratta di delitto, e con la multa da € 51 a € 1.032 se si tratta di contravvenzione. Si applicano le disposizioni del primo e dell'ultimo capoverso dell'articolo precedente". Art. 56 c.p. (Delitto tentato): "Chi compie atti idonei diretti in modo non equivoco a commettere un delitto, risponde di delitto tentato, se l'azione non si compie o l'evento non si verifica". (omissis) Art. 6 d.lgs. n. 74 del 2000: 1.I delitti previsti dagli articoli 2, 3 e 4 non sono comunque punibili a titolo di tentativo.	cui all'articolo 2 del decreto legislativo n. 75 del 2020. Con l'art. 4 dello schema di decreto, l'art. 6 è stato riformulato al fine di rendere il testo normativo più chiaro e lineare e, soprattutto, maggiormente aderente alla direttiva con specifico riferimento alla corretta individuazione del profilo di transnazionalità unionale.
<i>Articolo 6</i> Responsabilità delle persone giuridiche 1. Gli Stati membri adottano le misure		



necessarie affinché le persone giuridiche possano essere ritenute responsabili di uno dei reati di cui agli articoli 3, 4 e 5 commessi a loro vantaggio da qualsiasi soggetto, a titolo individuale o in quanto membro di un organo della persona giuridica, e che detenga una posizione preminente in seno alla persona giuridica basata: a) sul potere di rappresentanza della persona giuridica; b) sul potere di adottare decisioni per conto della persona giuridica; oppure c) sull'autorità di esercitare un controllo in seno alla persona giuridica. 2. Gli Stati membri adottano inoltre le misure necessarie affinché le persone giuridiche possano essere ritenute responsabili qualora la mancata sorveglianza o il mancato controllo da parte di un soggetto tra quelli di cui al paragrafo 1 del presente articolo abbiano reso possibile la commissione, da parte di una persona sottoposta all'autorità di tale soggetto, di uno dei reati di cui all'articolo 3, 4 o 5, a vantaggio di tale persona giuridica. 3. La responsabilità delle persone giuridiche ai sensi dei paragrafi 1 e 2 del presente articolo non esclude la possibilità di procedimenti penali contro le persone fisiche che abbiano commesso i reati di cui agli articoli 3 e 4 o che siano penalmente responsabili ai sensi dell'articolo 5.	D.l.vo 8 giugno 2001, n. 231, Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica, a norma dell'articolo 11 della legge 29 settembre 2000, n. 300.	Si ritiene che il testo attuale del D.lgs. n. 231/2001 soddisfi in gran parte quanto richiesto dall'art. 6 della direttiva circa la responsabilità delle persone giuridiche anche nella materia che qui interessa. In primo luogo, infatti, secondo una condivisibile osservazione dottrinale, dal combinato disposto degli artt. 6 e 9 della Direttiva esce confermato il consolidato approccio comunitario (e ora eurounitario) nel senso dell'indifferenza del legislatore sovranazionale circa l'attribuzione di una vera e propria etichetta penalistica al sotto-sistema punitivo degli enti collettivi, in ossequio alle tradizioni giuridiche di quegli Stati membri secondo cui <i>societas delinquere non potest</i>. Pertanto anche l'Italia, in cui vale tuttora quest'ultimo principio, a termini di Direttiva, non è tenuta a prevedere che le persone giuridiche, come ivi definite, rispondano direttamente sul piano penale dei reati in questione. Si ricorda che il cit. decreto n. 231 del 2001, dopo una lunga genesi, è stato introdotto in base alla delega racchiusa nell'art. 11 L. n. 300/2000, che, a sua volta, era finalizzata alla ratifica di diversi atti internazionali, tra i quali, per quello che qui interessa, la Convenzione OCSE sulla lotta alla corruzione dei pubblici funzionari stranieri nelle operazioni economiche internazionali del 17 dicembre 1997, che, all'art. 2, prevedeva espressamente l'obbligo, per ciascuna parte, di "adottare le misure necessarie, secondo i propri principi giuridici, per stabilire la responsabilità delle persone giuridiche per la corruzione di pubblico ufficiale straniero". L'intervento normativo interno, peraltro, finì con l'avere ben più ampia portata e copre attualmente in buona parte l'ambito dei reati che qui interessano: cfr. in particolare l'art. 24 che richiama tra gli altri, gli artt. 316-ter e 640-bis c.p.; l'art. 24-ter che richiama, tra gli altri, gli artt. 416 e 416-bis c.p.; l'art. 25 in tema di concussione, induzione indebita a dare o promettere utilità e corruzione; l'art. 25-octies in tema di ricettazione, riciclaggio e impiego di denaro, beni o utilità di provenienza illecita, nonché autoriciclaggio. Da ultimo, con la conversione del decreto legge 124 del 2019 (in materia di delitti tributari) è stato introdotto l'articolo 25 <i>quinquiesdecies</i>) In sostanza dei c.d. reati PIF dalla lista desumibile dagli artt. 24-26 d.lgs. n. 231/2001, così come successivamente incrementata a seguito di numerose interpolazioni, restano esclusi alcuni di quelli in materia fiscale, altri in materia di frode nelle pubbliche forniture (articolo 356 c.p.), frode nelle erogazioni nel capo dell'agricoltura (articolo 2 della legge n. 898 del 1986), peculato (articoli 314 e 316 c.p.), abuso d'ufficio (323 c.p.) nonché dei
---	--	---



		delitti di contrabbando (d.P.R. n. 43 del 1973). Con l'articolo 5 del decreto legislativo n. 75 del 2020 si è provveduto, dunque, ad ampliare la portata applicativa del d.lgs. n. 231 del 2001 anche ai suddetti reati, introducendo - laddove necessario - il riferimento al pregiudizio degli interessi finanziari dell'Unione e, per le sole nuove fattispecie in materia di evasione dell'IVA, alla consumazione delle medesime «nell'ambito di sistemi fraudolenti transfrontalieri». Con l'art. 5 dello schema di decreto si interviene sull'art. 25-quinquiesdecies, co. 1-bis, del d.lgs. n. 231, in materia di responsabilità degli enti per i reati tributari, al fine di meglio adeguare la disposizione alle previsioni della direttiva relative all'elemento transfrontaliero della condotta.
<i>Articolo 7</i> Sanzioni per le persone fisiche 1. Nei riguardi delle persone fisiche, gli Stati membri assicurano che i reati di cui agli articoli 3, 4 e 5 siano puniti con sanzioni penali effettive, proporzionate e dissuasive. 2. Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché i reati di cui agli articoli 3 e 4 siano punibili con una pena massima che preveda la reclusione. 3. Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché i reati di cui agli articoli 3 e 4 siano punibili con una pena massima di almeno quattro anni di reclusione qualora ne derivino danni o vantaggi considerevoli. I danni o vantaggi derivanti dai reati di cui all'articolo 3, paragrafo 2, lettere a), b) e c), e all'articolo 4 si presumono considerevoli qualora il danno o il vantaggio sia di valore superiore a 100 000 EUR. I danni o i vantaggi derivanti dai reati di cui all'articolo 3, paragrafo 2, lettera d), e soggetti all'articolo 2, paragrafo 2, si presumono sempre considerevoli. Gli Stati membri possono altresì prevedere una pena massima di almeno quattro anni di reclusione per altre circostanze gravi definite nel loro diritto nazionale. 4. Qualora un reato di cui all'articolo 3, paragrafo 2, lettere a), b) e c), e all'articolo 4, comporti danni inferiori a 10 000 EUR o vantaggi inferiori a 10 000 EUR, gli Stati membri possono prevedere sanzioni di natura diversa da quella penale. 5. Quanto disposto al paragrafo 1 non pregiudica l'esercizio dei poteri disciplinari da parte delle autorità		Le fattispecie incriminatrici innanzi richiamate sono quasi tutte punite già nell'ipotesi-base con il massimo edittale di reclusione pari o superiore alla pena massima non inferiore a 4 anni di pena detentiva, richiesta dalla Direttiva, indipendentemente dal ricadere in caso di danni o vantaggi considerevoli, come specificati sempre nella Direttiva. Quindi, non è richiesta armonizzazione, con le eccezioni che seguono: - la figura di "Peculato mediante profitto dell'errore altrui" ex art. 316 c.p.; - la figura di "Indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato" ex art. 316-ter c.p.; - il comma secondo dell'articolo 319 <i>quater</i> "Induzione indebita a dare o promettere utilità"; - articolo 2 della legge n. 898 del 1986 in materia di frodi nell'erogazioni di contributi per l'agricoltura. Con il decreto legislativo n. 75 del 2020, si è dunque intervenuti per innalzare la sanzione penale prevista per le persone fisiche al fine di rispettare il limite minimo dei 4 anni di reclusione per la punizione dei reati lesivi degli interessi finanziari dell'Unione ove le condotte arrechino danni o vantaggi considerevoli.



competenti nei riguardi dei funzionari pubblici.		
<i>Articolo 8</i> Circostanze aggravanti Gli Stati membri adottano le misure necessarie per garantire che qualora un reato di cui agli articoli 3, 4 o 5 sia commesso nell'ambito di un'organizzazione criminale ai sensi della decisione quadro 2008/841/GAI, ciò sia considerato una circostanza aggravante.	Art. 61-bis c.p. (Circostanza aggravante del reato transnazionale): Per i reati puniti con la pena della reclusione non inferiore nel massimo a quattro anni nella commissione dei quali abbia dato il suo contributo un gruppo criminale organizzato impegnato in attività criminali in più di uno Stato la pena è aumentata da un terzo alla metà. Si applica altresì il secondo comma dell'articolo 416-bis.1". Art. 416-bis.1 (Circostanze aggravanti ed attenuanti per reati connessi ad attività mafiose): "Per i delitti punibili con pena diversa dall'ergastolo commessi avvalendosi delle condizioni previste dall'art. 416-bis ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni previste dallo stesso articolo, la pena è aumentata da un terzo alla metà" (omissis)	Si tratta di due circostanze ad effetto speciale, già previste nel nostro ordinamento (rispettivamente, la prima, all'art. 4 L. 16 marzo 2006, n. 146 e, la seconda, dall'art. 7 d.l. 13 maggio 1991, n. 152, articoli contestualmente abrogati) ed ora "interpolate" nel codice penale, ai sensi, rispettivamente, della lett. a) e della lett. d) del comma 1, dell'art. 5 del recente d.lgs. 1 marzo 2018, n. 21, Disposizioni di attuazione del principio di delega della riserva di codice nella materia penale a norma dell'articolo 1, comma 85, lettera a), della legge 23 giugno 2017, n. 103. Le due circostanze sono potenzialmente applicabili anche ai reati PIF. Occorre, peraltro, tener conto che alla fine del "Considerando 19" alla direttiva è specificato che: "Gli Stati membri non hanno l'obbligo di prevedere la circostanza aggravante qualora il diritto nazionale preveda che i reati definiti nella decisione quadro 2008/841/GAI siano puniti come un reato distinto e ciò può comportare livelli sanzionatori più severi", quali i vari reati associativi previsti dalla legislazione interna.
<i>Articolo 9</i> Sanzioni per le persone giuridiche Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché la persona giuridica riconosciuta responsabile ai sensi dell'articolo 6 sia sottoposta a sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive, che comprendono sanzioni pecuniarie penali o non penali e che possono comprendere anche altre sanzioni quali: a) l'esclusione dal godimento di un beneficio o di un aiuto pubblico; b) l'esclusione temporanea o permanente dalle procedure di gara pubblica; c) l'interdizione temporanea o permanente di esercitare un'attività commerciale; d)	Sezione II del cit. d.lgs. n. 231 del 2001 (artt. 9 e segg. circa le Sanzioni in generale)	Si ritiene che l'apparato sanzionatorio previsto in termini generali dalle norme richiamate nella seconda colonna di queste tabelle possa soddisfare quanto richiesto dalla norma unionale. Invero, si tratta, non solo di sanzioni amministrative pecuniarie, ma anche di sanzioni di altro genere, anche interdittive, applicate dal giudice penale competente per i reati dai quali gli illeciti in questione dipendono (cfr. art. 36 del d.lgs.)



l'assoggettamento a sorveglianza giudiziaria; e) provvedimenti giudiziari di scioglimento; f) la chiusura temporanea o permanente degli stabilimenti che sono stati usati per commettere il reato.		
<i>Articolo 10</i> Congelamento e confisca Gli Stati membri adottano le misure necessarie per consentire il congelamento e la confisca degli strumenti e dei proventi dei reati di cui agli articoli 3, 4 e 5. Gli Stati membri vincolati dalla direttiva 2014/42/UE del Parlamento europeo e del Consiglio (17) vi provvedono in conformità di tale direttiva.	Art. 12 bis (Confisca) d.lgs. n. 74/2000: 1. Nel caso di condanna o di applicazione della pena su richiesta delle parti a norma dell'articolo 444 del codice di procedura penale per uno dei delitti previsti dal presente decreto, è sempre ordinata la confisca dei beni che ne costituiscono il profitto o il prezzo, salvo che appartengano a persona estranea al reato, ovvero quando essa non è possibile, la confisca di beni, di cui il reo ha la disponibilità, per un valore corrispondente a tale prezzo o profitto. 2. La confisca non opera per la parte che il contribuente si impegna a versare all'erario anche in presenza di sequestro. Nel caso di mancato versamento la confisca è sempre disposta. Art. 240-bis (Confisca in casi particolari) c.p. e art. 12 ter d.lgs. 74/2000 Artt. 322-ter e 640-quater	Per quanto riguarda i reati PIF in materia di IVA, opera la confisca obbligatoria, anche per equivalente, ex art. 12 bis d.lgs. n. 74/2000, per quanto attiene ai "proventi" dei reati in questione, per i quali resterebbe comunque la confisca ex art. 240, comma 1, c.p. per le "cose che servirono o furono destinate a commettere il reato" in ordine a quelli che la direttiva chiama "strumenti" di tali reati. Altra confisca obbligatoria, ma nei casi ivi considerati, è attualmente disciplinata, anche per equivalente, dall'art. 240-bis c.p., che ha interpolato nel codice penale, ex art. 6 d.lgs. n. 21/2018, una serie di disparate ipotesi di confisca, già previste da diverse disposizioni, contestualmente abrogate appunto in base all'intervento normativo in tema di c.d. riserva di codice. Tale confisca copre parecchi degli ulteriori reati PIF, ma ancora una volta non per gli "strumenti" degli stessi, per i quali si dovrebbe far ricorso alla confisca facoltativa di cui sopra. L'art. 28-bis, comma 1, lett. a), del decreto-legge 27.1.2022, n. 4 (conv. con mod. dalla legge 28 marzo 2022, n. 25) ha inserito nell'art. 240-bis c.p. il richiamo all'art. 640, secondo comma, numero 1 (con l'esclusione dell'ipotesi in cui il fatto è commesso col pretesto di far esonerare taluno dal servizio militare) e all'art. 640-bis del codice penale. L'art. 322-ter, co. 1, prevede la confisca obbligatoria anche per equivalente del



	Art. 301 d.P.R. 23 gennaio 1973, n. 43 (T.U. delle disposizioni legislative in materia doganale: T.U.L.D.) Art. 2, co. 3-bis, legge 23 dicembre 1986, n. 898	profitto o del prezzo del reato (salvo che le cose appartengano a persona estranea al reato) nel caso di condanna, o di applicazione della pena su richiesta delle parti per i delitti contro la P.A. previsti dagli articoli da 314 a 320 c.p., anche se commessi dai soggetti indicati nell'articolo 322-bis, primo comma. Nel caso di condanna del corruttore ex art. 321 c.p. è parimenti prevista la confisca - anche per equivalente - dei beni che costituiscono il profitto del reato, salvo che appartengano a persona estranea al reato. Nel caso di confisca per equivalente, la confisca non può essere disposta per un valore inferiore a quello del denaro o delle altre utilità date o promesse al pubblico ufficiale o all'incaricato di pubblico servizio o agli altri soggetti indicati nell'articolo 322 bis, secondo comma. L'art. 640-quater estende tali previsioni a vari reati tra cui le ipotesi di truffa ex artt. 640, secondo comma, n. 1, e 640-bis c.p. Per i delitti di contrabbando, l'articolo 301, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1973, n. 43 (T.U. delle disposizioni legislative in materia doganale: T.U.L.D.), prevede la confisca obbligatoria delle cose che servono o furono destinate a commettere il reato, nonché di quelle che ne sono l'oggetto ovvero il prodotto o il profitto. Non risultando contemplata la possibilità di procedere a confisca per equivalente nel caso di mancato rinvenimento delle cose suddette, con l'art. 2 dello schema di decreto si provvede a prevedere tale possibilità. Con l'art. 3 dello schema di decreto si estendono le previsioni dei già citati artt. 240-bis e 322-ter c.p. al reato di cui all'art. 2 della legge 23 dicembre 1986, n. 898, che punisce l'indebita percezione, mediante esposizione di dati o notizie falsi, di 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. Circa il "congelamento", la direttiva non ne fornisce una definizione, ma la precedente direttiva 2014/42/UE, cui l'art. 10 fa esplicito rinvio, all'art. 2, n. 5, specificava che per "congelamento" s'intende "il divieto temporaneo di trasferire, distruggere, convertire, eliminare o far circolare un bene o di assumerne temporaneamente la custodia o il controllo". Ebbene, già quando si trattò di recepire l'ora citata direttiva 2014/42/UE, con il d.lgs. 29.10.2016, n. 202, non venne emanata alcuna specifica disposizione volta ad introdurre una misura denominata "congelamento"; scelta, questa, che appare tuttora condivisibile, perché il nostro ordinamento disponeva e dispone del "sequestro preventivo", una misura cautelare reale di applicazione generale che risponde pienamente a quanto richiesto, tanto che i suoi effetti sono spesso descritti appunto in termini di "congelamento" del bene che ne è attinto
--	--	--



		(cfr. Cass. pen., sez. V, 17.4.2009, n. 30596; id., sez. III, 17.1.2002, n. 11275).
<i>Articolo 11</i> Giurisdizione 1. Ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie a stabilire la propria giurisdizione per i reati di cui agli articoli 3, 4 e 5 nei seguenti casi: a) il reato è stato commesso in tutto o in parte sul proprio territorio; o b) l'autore del reato è un proprio cittadino. 2. Ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie a stabilire la propria giurisdizione per i reati di cui agli articoli 3, 4 e 5 laddove l'autore del reato sia soggetto allo statuto dei funzionari al momento della commissione del reato. Ciascuno Stato membro può astenersi dall'applicare le norme sulla giurisdizione di cui al presente paragrafo, o può applicarle solo in particolari casi o solo quando siano soddisfatte specifiche condizioni, e ne informa la Commissione. 3. Uno Stato membro informa la Commissione qualora lo stesso decida di estendere la propria giurisdizione ai reati di cui agli articoli 3, 4 o 5 che sono stati commessi al di fuori del proprio territorio in una delle seguenti situazioni: a) l'autore del reato risieda abitualmente nel proprio territorio; b) il reato sia commesso a vantaggio di una persona giuridica che ha sede nel proprio territorio; oppure c) l'autore del reato sia uno dei propri funzionari che agisce nelle sue funzioni ufficiali. 4. Nel caso di cui al paragrafo 1, lettera b), gli Stati membri adottano le misure necessarie per garantire che l'esercizio della loro giurisdizione non sia soggetto alla condizione che il reato sia perseguibile solo su querela della vittima nel luogo in cui è stato commesso il reato o su denuncia dello Stato sul cui territorio è stato commesso il reato.	Artt. 6-10 c.p.	Si ritiene che nessun problema ponga l'ipotesi di giurisdizione prevista dalla lett. a) del paragrafo 1 della direttiva, a fronte del principio di ubiquità sancito dall'art. 6 del codice penale, per tutti i reati e, quindi, anche per quelli PIF. Rispetto, invece, all'ipotesi delineata dalla lett. b) dello stesso paragrafo, le previsioni di cui agli all'art. 7 (Reati commessi all'estero dal cittadino o dallo straniero) e all'art. 9 (Delitto comune del cittadino all'estero) c.p., paiono sufficienti. Infatti l'art. 9, comma 3, c.p. era stato modificato nel senso di aggiungervi "a danno delle Comunità europee", ai sensi dell'art. 5, comma 1, L. 29 settembre 2000, n. 300, a suo tempo, emanata anche per ratificare e dare attuazione alla Convenzione PIF del 1995, può ritenersi ormai superata e sostituita dalla locuzione "a danno dell'Unione europea" ai sensi dell'articolo 7 del decreto legislativo n. 75 del 2020. Nessun problema, infine, dovrebbe porre il paragrafo 4 dell'art. 11, perché, nel caso in cui fosse prevista sempre la nostra giurisdizione anche quando l'autore del reato è un nostro cittadino, le norme interne attuali non prevedono "che il reato sia perseguibile solo su querela della vittima nel luogo in cui è stato commesso il reato o su denuncia dello Stato sul cui territorio è stato commesso il reato" quali condizioni per l'esercizio della giurisdizione.
<i>Articolo 12</i> Termini di prescrizione per i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione 1. Gli Stati membri adottano le misure necessarie a prevedere un termine di prescrizione che consenta di condurre le indagini, esercitare l'azione penale, svolgere il processo e prendere la decisione giudiziaria in merito ai reati di cui agli articoli 3, 4 e 5 entro un congruo lasso di tempo	Artt. 157 e segg. c.p. e art. 172 c.p.	La norma non sembra richiedere apposita armonizzazione del diritto nazionale. Per quanto riguarda la prescrizione dei reati PIF, infatti, ben può operare il regime ordinario della nostra prescrizione che, per tutti i delitti, e quindi anche quelli che qui vengono in considerazione, prevede un termine ordinario di prescrizione minimo di



successivamente alla commissione di tali reati, al fine di contrastare tali reati efficacemente. 2. Gli Stati membri adottano le misure necessarie per permettere che le indagini, l'azione penale, il processo e la decisione giudiziaria per i reati di cui agli articoli 3, 4 e 5 punibili con una pena massima di almeno quattro anni di reclusione, possano intervenire per un periodo di almeno cinque anni dal momento in cui il reato è stato commesso. 3. In deroga al paragrafo 2, gli Stati membri possono fissare un termine di prescrizione più breve di cinque anni, ma non inferiore a tre anni, purché prevedano che tale termine possa essere interrotto o sospeso in caso di determinati atti. 4. Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché: a) una pena superiore ad un anno di reclusione, o in alternativa, b) una pena detentiva, in caso di reato punibile con una pena massima di almeno quattro anni di reclusione, irrogata a seguito di condanna definitiva per uno dei reati di cui agli articoli 3, 4 o 5, possa essere eseguita per almeno cinque anni dalla data della condanna definitiva. Tale periodo può includere proroghe del termine di prescrizione derivanti da interruzione o da sospensione.		6 anni, salvi gli "aumenti" dipendenti da cause di sospensione o di interruzione del corso della prescrizione. Per quello che concerne, poi, la prescrizione della pena detentiva per gli stessi reati, pena che si deve assicurare possa essere eseguita per almeno 5 anni dalla data della condanna definitiva, ai sensi del paragrafo 4 di tale articolo, attualmente il termine di prescrizione della pena del nostro ordinamento in tal caso è almeno di 10 anni, a far tempo dal giorno in cui la condanna è divenuta irrevocabile, ai sensi dell'art. 172 c.p., di tal che non v'è bisogno di norme ulteriori.
<i>Articolo 13</i> Recupero La presente direttiva non pregiudica il recupero: 1) a livello di Unione, delle somme indebitamente pagate nel quadro della commissione dei reati di cui all'articolo 3, paragrafo 2, lettere a), b) e c), o agli articoli 4 o 5; 2) a livello nazionale, dell'IVA non pagata nel quadro della commissione dei reati di cui all'articolo 3, paragrafo 2, lettera d), o agli articoli 4 o 5.		Alcuna disposizione interna pregiudica il recupero cui si riferisce l'art. 13
<i>Articolo 14</i> Interazione con gli altri atti giuridici applicabili dell'Unione L'applicazione di misure, sanzioni e ammende amministrative contemplate dal diritto dell'Unione, in particolare quelle previste dagli articoli 4 e 5 del regolamento (CE, Euratom) n. 2988/95, o da disposizioni del diritto nazionale adottate conformemente a un obbligo specifico derivante dal diritto dell'Unione, non pregiudica le		Alcuna disposizione interna pregiudica la disposizione dell'art. 14



disposizioni della presente direttiva . Gli Stati membri provvedono affinché qualsiasi procedimento penale avviato sulla base di disposizioni nazionali che attuano la presente direttiva non pregiudichi indebitamente l'applicazione adeguata ed effettiva di misure, sanzioni e ammende amministrative non assimilabili a un procedimento penale contemplate dal diritto dell'Unione o da disposizioni nazionali di attuazione.		
TITOLO IV DISPOSIZIONI FINALI <i>Articolo 15</i> Cooperazione tra Stati membri e Commissione (OLAF) e altre istituzioni, organi e organismi dell'Unione 1. Fatte salve le norme in materia di cooperazione transfrontaliera e di assistenza giudiziaria in materia penale, gli Stati membri, Eurojust, la Procura europea e la Commissione cooperano, nell'ambito delle loro rispettive competenze, nella lotta contro i reati di cui agli articoli 3, 4 e 5. A tal fine, la Commissione e, se del caso, Eurojust offrono l'assistenza tecnica e operativa di cui le autorità nazionali competenti necessitano per facilitare il coordinamento delle loro indagini. 2. Le autorità competenti degli Stati membri possono, nell'ambito delle loro competenze, scambiare informazioni con la Commissione per semplificare l'accertamento dei fatti e assicurare un'azione efficace contro i reati di cui agli articoli 3, 4 e 5. La Commissione e le autorità nazionali competenti tengono conto, in ciascun caso specifico, dei requisiti di riservatezza e delle norme in materia di protezione dei dati. Fatto salvo il diritto nazionale in materia di accesso alle informazioni, a questo scopo, quando fornisce informazioni alla Commissione, uno Stato membro può subordinare l'uso di tali informazioni a condizioni specifiche applicabili sia alla Commissione sia a qualunque altro Stato membro a cui l'informazione è inoltrata. 3. La Corte dei conti e i revisori dei conti incaricati dell'audit in relazione ai bilanci delle istituzioni, degli organi e degli organismi dell'Unione, istituiti in applicazione dei trattati, e ai bilanci gestiti e controllati dalle istituzioni, comunicano all'OLAF e alle altre autorità competenti qualsiasi fatto		



qualificabile come reato ai sensi degli articoli 3, 4 o 5 di cui vengano a conoscenza nell'esercizio delle loro funzioni. Gli Stati membri provvedono affinché gli organi nazionali di revisione dei conti facciano altrettanto.		
<i>Articolo 16</i> Sostituzione della convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee . La convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee, del 26 luglio 1995, e relativi protocolli del 27 settembre 1996, del 29 novembre 1996 e del 19 giugno 1997, è sostituita dalla presente direttiva per gli Stati membri vincolati da essa, con effetto dal 6 luglio 2019. Per gli Stati membri vincolati dalla presente direttiva, i riferimenti alla convenzione si intendono fatti alla presente direttiva.		
<i>Articolo 17</i> Recepimento 1. Gli Stati membri adottano e pubblicano, entro il 6 luglio 2019, le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla presente direttiva. Essi comunicano immediatamente alla Commissione il testo di tali disposizioni. Essi applicano tali disposizioni a decorrere dal 6 luglio 2019. Le disposizioni adottate dagli Stati membri contengono un riferimento alla presente direttiva o sono corredate di tale riferimento all'atto della pubblicazione ufficiale. Esse recano altresì l'indicazione che, per gli Stati membri vincolati dalla presente direttiva, nelle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative in vigore, i riferimenti alla convenzione sostituita dalla presente direttiva s'intendono fatti a quest'ultima. Le modalità del riferimento e la formulazione dell'indicazione sono stabilite dagli Stati membri. 2. Gli Stati membri comunicano alla Commissione il testo delle disposizioni fondamentali di diritto interno che adottano nel settore disciplinato dalla presente direttiva.		



<i>Articolo 18</i> Relazioni e valutazione 1. Entro il 6 luglio 2021 la Commissione presenta al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione che valuta in che misura gli Stati membri abbiano adottato le misure necessarie per conformarsi alla presente direttiva. 2. Fatti salvi gli obblighi di relazione previsti da altri atti giuridici dell'Unione, gli Stati membri trasmettono su base annuale alla Commissione le seguenti statistiche relative ai reati di cui agli articoli 3, 4 e 5, se disponibili a livello centrale nello Stato membro interessato: a) il numero di procedimenti penali avviati, archiviati, conclusi con un proscioglimento, conclusi con una condanna e in corso; b) gli importi recuperati a seguito di procedimenti penali e i danni stimati. 3. Entro il 6 luglio 2024 e tenendo conto della sua relazione trasmessa ai sensi del paragrafo 1 nonché delle statistiche degli Stati membri trasmesse ai sensi del paragrafo 2, la Commissione presenta al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione che valuta l'impatto della normativa nazionale di recepimento della presente direttiva sulla prevenzione della frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione. 4. Entro il 6 luglio 2022 e sulla base delle statistiche trasmesse dagli Stati membri, ai sensi del paragrafo 2, la Commissione presenta una relazione al Parlamento europeo e al Consiglio, che valuta, rispetto all'obiettivo generale che consiste nel rafforzare la tutela degli interessi finanziari dell'Unione, se: a) la soglia di cui all'articolo 2, paragrafo 2, è adeguata; b) le disposizioni relative ai termini di prescrizione di cui all'articolo 12 sono sufficientemente efficaci; c) la presente direttiva affronta efficacemente i casi di frode negli appalti. 5. Le relazioni di cui ai paragrafi 3 e 4 sono accompagnate, se necessario, da una proposta legislativa che può includere una disposizione specifica sulla frode negli appalti.		Alla trasmissione dei dati statistici da parte del Ministero della giustizia alla Commissione europea è dedicato l'articolo 8 del decreto legislativo n. 75 del 2020.
<i>Articolo 19</i>		



Entrata in vigore La presente direttiva entra in vigore il ventesimo giorno successivo alla pubblicazione nella <i>Gazzetta ufficiale dell'Unione europea</i>		
<i>Articolo 20</i> Destinatari Gli Stati membri sono destinatari della presente direttiva conformemente ai trattati		



Schema di decreto legislativo recante: “Disposizioni correttive e integrative del decreto legislativo 14 luglio 2020, n. 75, di attuazione della direttiva (UE) 2017/1371, relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell’unione mediante il diritto penale”.

RELAZIONE TECNICA

L’intervento normativo in esame è volto ad operare sul decreto legislativo 14 luglio 2020, n. 75 con il quale erano state adottate le misure necessarie per adeguare le disposizioni dell’ordinamento nazionale e conformare la normativa interna ai criteri e principi previsti dalla Direttiva (UE) n. 2017/1371 (c.d. direttiva PIF) del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 luglio 2017, in materia di tutela penale degli interessi finanziari dell’Unione europea.

Lo scopo finale è sempre lo stesso già previsto con il decreto attuativo sopra richiamato, vale a dire quello di allineare per tutti gli Stati membri dell’Unione, la materia penalistica concernente la repressione di tali tipologie di condotte fraudolente, in particolare delle condotte ritenute più gravi, così da conseguire la tutela degli interessi unionali, anche ai sensi del diritto civile e del diritto amministrativo, evitando eventuali incongruenze nei vari settori del diritto.

Sebbene, infatti, l’adeguamento operato con il decreto legislativo 75/2020 aveva tenuto conto del quadro normativo nazionale in gran parte già allineato a quello che richiedeva la direttiva, tuttavia si rende necessario emanare disposizioni integrative e correttive del medesimo in relazione alle deleghe legislative conferite con la legge di delegazione europea 117/2019, ai sensi di quanto previsto dall’articolo 31, comma 5, della legge 24 dicembre 2012, n. 234, intervenendo con precisazioni in seno a fattispecie e casistiche in gran parte già esistenti nel panorama normativo nazionale. Il provvedimento si compone di *sei* articoli e, attraverso il medesimo si è compiuto, quindi, un ulteriore adeguamento delle disposizioni nazionali dissonanti con la normativa europea relative al codice penale (*articolo 1*), al decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1973, n. 43 (*articolo 2*), alla legge 23 dicembre 1986, n. 898 (*articolo 3*), al decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74 (*articolo 4*) e, infine, al decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231 (*articolo 5*).



Qui di seguito, si esaminano i predetti articoli con particolare riguardo agli aspetti di rilievo finanziario.

ART. 1

(Modifica dell'articolo 322-bis del codice penale)

L'articolo in esame è dettato dalla necessità di inserire tra le fattispecie punite dall'articolo 322-bis del codice penale l'ipotesi di impiego, per finalità diverse da quelle per esse previste, di risorse patrimoniali o finanziarie delle istituzioni, degli organi e degli organismi dell'Unione europea istituiti in virtù dei trattati, da essi direttamente o indirettamente gestite o controllate, configurando il reato di abuso d'ufficio.

Si tratta di un intervento normativo di natura precettiva ed ordinamentale che non rileva sotto il profilo economico e che non presenta aspetti onerosi per la finanza pubblica. L'estensione della tutela apprestata dalla norma penale, anzi, è tale da fungere da deterrente per i membri e i funzionari addetti alle Corti internazionali, agli organi delle Comunità europee, alle assemblee parlamentari internazionali o alle organizzazioni internazionali delle Comunità europee e di Stati esteri.

ART. 2

(Modifica dell'articolo 301 del decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1973, n. 43)

Il presente articolo interviene sull'art 301 del D.P.R. 43 del 1973, prevedendo anche per i reati di contrabbando lo strumento della confisca per equivalente, attualmente non utilizzabile. Infatti, viene stabilito che, quando non è possibile procedere alla confisca è ordinata la confisca di somme di danaro, beni e altre utilità per un valore equivalente, di cui il condannato ha la disponibilità, anche per interposta persona.

Si tratta di disposizioni di natura precettiva e procedurale a tutela degli interessi unionali in caso di frodi, anche solo tentate, ai danni dell'UE, non suscettibili di determinare effetti finanziari negativi sulla finanza pubblica. Tale intervento, quindi, è suscettibile di determinare effetti positivi per la finanza pubblica grazie ai provvedimenti cautelari di sequestro preventivo che congeleranno i beni di soggetti implicati in questioni penal-tributarie nonché dai collegati provvedimenti di confisca che attingeranno su vari fronti (si pensi alle somme di dubbia provenienza della confisca allargata alle quali si aggiungono quelle della confisca per equivalente in caso di indisponibilità di operare il sequestro per mancato rinvenimento delle cose che servirono o furono destinate a commettere il reato nonché di quelle che ne sono l'oggetto, il prodotto o profitto) dai patrimoni delle persone prevenute e condannate a seguito dei meglio individuati illeciti fiscali che ledono i diritti unionali. Al riguardo si rappresenta che gli adempimenti



giudiziari previsti, di natura istituzionale, potranno essere espletati nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente e senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

ART. 3

(Modifica dell'articolo 2 della legge 23 dicembre 1986, n. 898)

Con il presente articolo si interviene sull'articolo 2 della legge n. 898 del 1986, aggiungendo il comma 3-*bis* ed estendendo l'applicabilità degli articoli 240-*bis* e 322-*ter* c.p., relativi alla misura della confisca (anche allargata e per equivalente), alle ipotesi di indebita percezione, mediante esposizione di dati o notizie falsi, di 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, per le quali vi sia stata condanna o applicazione della pena su richiesta della parti.

Con riferimento alla presente disposizione si confermano le considerazioni svolte riguardo all'articolo precedente in ordine ai profili ontologici della introducenda norma, la quale ha natura *precettiva e procedurale ed è formulata a tutela degli interessi unionali in caso di frodi, anche solo tentate, ai danni dell'UE e non è suscettibile di determinare effetti finanziari negativi sulla finanza pubblica. Al riguardo si rappresenta che gli adempimenti giudiziari previsti, di natura istituzionale, potranno essere espletati nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.*

ART. 4

(Modifica dell'articolo 6 del decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74)

L'articolo in esame contiene il necessario intervento sull'articolo 6 del decreto legislativo n. 74 del 2000, attraverso il quale, con l'inserimento del comma 1-*bis* al predetto articolo, si tiene conto dell'intervenuta punibilità del tentativo per i reati concernenti le dichiarazioni IVA, qualora si tratti di condotta dalla quale consegua o possa conseguire un danno complessivo pari o superiore a euro 10.000.000, posta in essere al fine di evadere l'imposta sul valore aggiunto nell'ambito di sistemi fraudolenti transfrontalieri ed attuata nel territorio di almeno un altro Stato membro dell'Unione europea.

Un'ulteriore disposizione è quella che stabilisce che la punibilità di condotte a titolo di tentativo per quanto riguarda gli articoli 2 e 3 del decreto legislativo sopra citato, relativi a dichiarazioni fraudolente, non si applica in caso di concorso delittuoso con il reato di cui all'articolo



4 dello stesso testo normativo, relativo alla condotta di dichiarazione infedele, evitando in tal modo che condotte riassorbibili nella tipologia più grave possano essere punire due volte.

La disposizione ha carattere ordinamentale e procedurale e tende anche a dirimere dubbi interpretativi nell'attività di contrasto all'evasione e alle condotte delittuose nella materia in esame, tutelando gli interessi unionali in caso di frodi, anche solo tentate, ai danni dell'UE, e come tale non comporta l'insorgenza di nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica potendosi fronteggiare le attività connesse con il ricorso alle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

ART. 5

(Modifica dell'articolo 25-quinquiesdecies del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231)

Il presente articolo modifica l'articolo 25-quinquiesdecies del decreto legislativo n. 231 del 2001, al fine di apportare il necessario adeguamento anche in termini normativi riguardo al profilo della responsabilità amministrativa degli enti, così da correttamente individuare quelle condotte illecite da perseguire perché connesse al territorio di altri Stati, per garantire il rispetto del principio di transnazionalità unionale rilevante ai fini della responsabilità in questione.

Si segnala il profilo ordinamentale, precettivo e procedurale della disposizione diretta alla tutela degli interessi unionali in caso di frodi, anche solo tentate, ai danni dell'UE, da parte degli enti, non suscettibile di determinare effetti finanziari negativi sulla finanza pubblica.

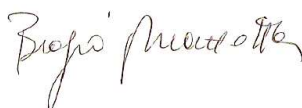
ART. 6

(Clausola di invarianza finanziaria)

Con l'articolo in esame viene introdotta la clausola d'invarianza finanziaria, con la quale viene stabilito che *dall'attuazione del presente provvedimento non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica dal momento che gli adempimenti connessi, stante la natura istituzionale, potranno essere espletati dalle amministrazioni interessate nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione.*

La verifica della presente relazione tecnica, effettuata ai sensi dell'art. 17 comma 3, della Legge 31 dicembre 2009, n. 196 ha avuto esito **positivo** ☒ negativo ☐

29/07/2022 Il Ragioniere Generale dello Stato
Firmato digitalmente *Biagio Mazzotta*



ANALISI TECNICO-NORMATIVA (ATN)

TITOLO: SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO RECANTE DISPOSIZIONI CORRETTIVE E INTEGRATIVE DEL DECRETO LEGISLATIVO 14 LUGLIO 2020, N. 75, DI ATTUAZIONE DELLA DIRETTIVA (UE) 2017/1371, RELATIVA ALLA LOTTA CONTRO LA FRODE CHE LEDE GLI INTERESSI FINANZIARI DELL'UNIONE MEDIANTE IL DIRITTO PENALE

PARTE I. ASPETTI TECNICO-NORMATIVI DI DIRITTO INTERNO

1) Obiettivi e necessità dell'intervento normativo. Coerenza con il programma di Governo

Con il decreto legislativo 14 luglio 2020, n. 75 è stata data attuazione alla 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.

Il presente schema di decreto legislativo viene predisposto ai sensi dell'articolo 31, comma 5, della Legge 24 dicembre 2012, n. 234, recante *Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea*, che consente al Governo di emanare disposizioni integrative e correttive di decreti legislativi adottati in relazione alle deleghe legislative conferite con la legge di delegazione europea per il recepimento delle direttive. Tale potere va esercitato entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore di ciascuno dei decreti legislativi, secondo la medesima procedura dettata per l'adozione di detti decreti e nel rispetto dei principi e criteri direttivi fissati dalla legge di delegazione europea.

Lo schema di decreto legislativo si compone di **sei articoli**, con cui si apportano modifiche a singole disposizioni contenute nel codice penale, nel decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1973, n. 43, nella legge 23 dicembre 1986, n. 898, nel decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74 e, infine, nel decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231.

2) Analisi del quadro normativo nazionale

Con riferimento alle specifiche linee di intervento introdotte con lo schema di decreto legislativo in esame, si rappresenta, nel dettaglio, quanto segue.

In relazione all'Articolo 1 (Modifica dell'articolo 322-bis del codice penale), si osserva che, pur dopo la formale abrogazione dell'ipotesi di peculato *per distrazione*, secondo il consolidato indirizzo della giurisprudenza di legittimità, la previsione dell'articolo 314 c.p. è rimasta applicabile «nel caso in cui il denaro o altri beni siano sottratti alla destinazione pubblica ed impiegati per il soddisfacimento di *interessi privatistici dell'agente*», ricorrendo tuttavia la diversa ipotesi delittuosa di cui all'articolo 323 c.p. «*quando si sia in presenza di una distrazione a profitto proprio che [...] si concretizzi in un uso indebito del bene che non ne comporti la perdita e la conseguente lesione patrimoniale a danno dell'ente cui appartiene [...] ovvero qualora l'utilizzo di denaro pubblico avvenga in violazione delle regole contabili e sia funzionale alla realizzazione, oltre che di indebiti interessi privati, anche di interessi pubblici obiettivamente esistenti [...]*»¹.

Dunque, come a suo tempo rappresentato nella tabella di concordanza trasmessa a corredo del decreto legislativo 14 luglio 2020, n. 75, la completa trasposizione nell'ordinamento interno della già menzionata fattispecie di «appropriazione indebita» del funzionario pubblico, contemplata dall'articolo 4 (3) della direttiva passa – quanto all'ipotesi di cd. *distrazione* di beni pubblici per finalità diversa da quella prevista – *anche* per l'applicazione dell'articolo 323 c.p.: il cui ambito soggettivo di applicazione, conseguentemente, dev'essere adeguato alla nozione di «funzionario pubblico» dettata dall'articolo 4 (4) della direttiva.

Per tali ragioni, con la disposizione in esame le previsioni dell'articolo 322-bis del codice vengono estese al reato di cui all'articolo 323 c.p. (Abuso d'ufficio).

L'articolo 2 (Modifica dell'articolo 301 del decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1973, n. 43) introduce una modifica che deriva dalla necessità di assicurare la conformità della disciplina alla previsione di cui all'articolo 10 della direttiva PIF, in tema di congelamento e confisca, in base al quale: «*Gli Stati membri adottano le misure necessarie per consentire il congelamento e la confisca degli strumenti e dei proventi dei reati di cui agli articoli 3, 4 e 5. Gli Stati membri vincolati dalla direttiva 2014/42/UE del Parlamento europeo e del Consiglio vi provvedono in conformità di tale direttiva*».

L'articolo 4 (1) della direttiva da ultimo citata prevede, a sua volta, che: «*Gli Stati membri adottano le misure necessarie per poter procedere alla confisca, totale o parziale, di beni strumentali e proventi da reato, o di beni di valore corrispondente a detti beni strumentali o proventi, in base a una condanna penale definitiva, che può anche essere pronunciata a seguito di un procedimento in contumacia*».

¹ Così, in tempi recenti, Sez. 6, n. 36496 del 30/09/2020, dep. 18/12/2020, *Vasta Mario*, in motivazione (par. 6 del Diritto), ove si richiamano le pronunce di Sez. 6, n. 12658 del 02/03/2016, *Tripodi* (rv. Ced 26687101) e n. 19484 del 23/01/2018, *Bellinazzo* e altri (rv. Ced 27378301), quanto alla prima ipotesi, e di Sez. 6, n. 41768 del 22/06/2017, P.G., P.C. in proc. *Fitto e altri* (rv. Ced 27128301) e n. 27910 del 23/09/2020, *Perricone* (rv. Ced 27967701), quanto alla seconda.

Tanto premesso, quanto ai delitti di contrabbando, l'articolo 301, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1973, n. 43 (T.U. delle disposizioni legislative in materia doganale: T.U.L.D.), prevede la confisca obbligatoria delle cose che servono o furono destinate a commettere il reato, nonché di quelle che ne sono l'oggetto ovvero il prodotto o il profitto, ma non contempla la possibilità di procedere a confisca *per equivalente* nel caso di mancato rinvenimento delle cose suddette.

In tal senso si provvede con la disposizione in esame, che integra la disposizione appena richiamata stabilendo che, quando non è possibile procedere alla confisca diretta delle cose suddette, è ordinata la confisca di somme di danaro, beni e altre utilità ~~di legittima provenienza~~ per un valore equivalente, di cui il condannato ha la disponibilità, anche per interposta persona.

Non occorre, per contro, procedere ad analoga integrazione anche con riferimento al delitto di evasione dell'IVA, di cui all'articolo 70 del d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633, dal momento che è del tutto pacifico in giurisprudenza che il rinvio che tale disposizione opera alle sanzioni previste dalle leggi doganali relative ai diritti di confine «è da intendersi come rinvio all'intero titolo VII del testo unico delle disposizioni legislative in materia doganale» e, dunque, anche alla previsione di cui al citato articolo 301 T.U.L.D.²

L'articolo 3 (Modifica dell'articolo 2 della legge 23 dicembre 1986, n. 898), per le medesime ragioni illustrate in relazione all'articolo 2 dello schema, interviene sulla disposizione indicata nella rubrica, che, al comma 1, punisce l'indebita percezione, mediante esposizione di dati o notizie falsi, di 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.

In tal caso, dovendosi provvedere alla previsione anche della confisca per equivalente, oltre che all'articolo 240-bis c.p., si opera altresì rinvio, nei limiti della compatibilità, all'articolo 322-ter c.p.

L'articolo 4 (Modifica dell'articolo 6 del decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74) prevede l'interpolazione del comma 1-bis nell'articolo 6 del decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74 (Nuova disciplina dei reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto, a norma dell'articolo 9 della legge 25 giugno 1999, n. 205), per effetto della quale per i reati concernenti le dichiarazioni Iva divengono punibili anche le condotte di mero tentativo, sempre che il fatto sia commesso anche in altro Stato membro e il danno complessivo superi l'importo di dieci milioni di euro.

² Così Sez. 3, n. 404 del 25/09/2018, dep. 08/01/2019, *Piccolo Livio* (rv. Ced 274568 – 01), da ultimo confermata da Sez. 4, n. 25765 del 09/06/2021, dep. 07/07/2021, *Tarquini Fernando Antonio*, in motivazione.

La riformulazione della disposizione risponde essenzialmente alla duplice esigenza di rendere il testo normativo più chiaro e lineare e, soprattutto, maggiormente aderente alla direttiva con specifico riferimento alla corretta individuazione del profilo di *transnazionalità unionale* rilevante ai fini in questione.

A tale ultimo riguardo, l'originario riferimento alla sola circostanza che l'attività delittuosa fosse realizzata «anche nel territorio di altro Stato membro dell'Unione europea» è stato sostituito con il riferimento alla necessità che detta attività risulti «post[a] in essere nell'ambito di sistemi fraudolenti transfrontalieri, connessi al territorio di almeno un altro Stato membro dell'Unione europea», formula che – oltre al requisito richiesto dall'articolo 2 (2) della direttiva ai fini della «gravità» dei reati in materia di IVA, già presente nell'originaria formulazione – riproduce altresì l'ulteriore condizione indicata dall'articolo 3 (2), lettera d), ai fini della definizione di «frode», e in particolare – come detto – la circostanza che «l'azione od omissione [sia] commessa in sistemi fraudolenti transfrontalieri». A questi ultimi risulta, ora, altresì causalmente riferito il «danno complessivo pari o superiore a euro 10.000.000», da quantificarsi – in conformità al *considerando* 4 della direttiva – tenendo conto sia degli interessi finanziari degli Stati membri interessati che dell'Unione.

Invece, quanto al primo aspetto, è parso innanzitutto opportuno sopprimere l'avverbio «comunque» contenuto nel comma 1, reso di fatto superfluo dall'avvenuta introduzione di alcune ipotesi di tentativo, seppur in presenza di specifiche condizioni appena ricordate e limitatamente alle violazioni in materia di Iva³.

In secondo luogo, è stata modificata la formula originariamente utilizzata nel comma 1-bis per descrivere le caratteristiche della fattispecie tentata, essendosi da più parti osservato come l'utilizzo dell'espressione «atti diretti» potesse essere interpretata nel senso dell'inapplicabilità degli ulteriori presupposti previsti dall'art. 56 c.p., ovvero l'idoneità degli atti e la non equivocità della loro direzione. La riscrittura *in parte qua* della disposizione e il chiaro e diretto richiamo della punibilità «a titolo di tentativo» è parsa idonea a fugare qualsiasi dubbio in proposito.

Si è infine provveduto a rendere più esplicita la portata della clausola di salvezza di cui al comma 1-bis («salvo che il fatto integri il reato previsto dall'articolo 8»), chiarendosi che, per i delitti di dichiarazione fraudolenta di cui agli articoli 2 e 3 del decreto legislativo, la punibilità a titolo di tentativo operi unicamente «fuori dei casi di concorso» in detto reato, ovvero

³ L'estensione della punibilità del tentativo alle sole condotte che riguardano l'Iva (e non già anche le imposte dirette) deriva dai limiti della delega e dal contenuto della direttiva, con una scelta che, peraltro, in realtà si legittima proprio in ragione del maggior rilievo che l'ordinamento attribuisce a reati che, oltre a connotarsi per la rilevanza del danno e il profilo di *transnazionalità* (nei termini innanzi precisati), mettono a rischio gli interessi patrimoniali e finanziari dell'Unione europea (che, a differenza degli Stati, non si può giovare anche di fonti derivanti dall'imposizione diretta).

allorquando il (solo) potenziale utilizzatore di documenti o fatture per operazioni inesistenti già non concorra con l'emittente secondo le regole generali di cui agli articoli 110 ss. c.p., come riconosciuto dal prevalente e preferibile orientamento della giurisprudenza di legittimità⁴.

Nella riformulazione del testo normativo, si è quindi reso altresì necessario disgiungere le ipotesi di tentativo nel delitto di dichiarazione infedele, previsto dall'articolo 4 del decreto, cui la clausola di salvezza non ha ragione d'esser riferita.

L'articolo 5 (Modifica dell'articolo 25-quinquiesdecies del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231) interviene al fine di adeguare il comma 1-bis, della disposizione in oggetto concernente la responsabilità amministrativa degli enti, alle previsioni della direttiva relative all'elemento transfrontaliero della condotta, nei termini sopra illustrati.

3) Incidenza delle norme proposte sulle leggi e i regolamenti vigenti

Il presente intervento legislativo, come evidenziato sub 1) e 2), introduce, mediante novella, disposizioni, di carattere ordinamentale e precettivo, con riferimento alle norme, attualmente vigenti, di seguito indicate.

Con riferimento all'articolo 1:

- Articolo 322-bis del codice penale.

Con riferimento all'articolo 2:

- Articolo 301 del decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1973, n.43.

Con riferimento all'articolo 3:

- Articolo 2 della legge 23 dicembre 1986, n.898.

Con riferimento all'articolo 4:

- Articolo 6 del decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74.

Con riferimento all'articolo 5:

- Articolo 25-quinquiesdecies del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231.

⁴ Secondo tale orientamento, la *ratio* della deroga alle regole ordinarie sul concorso di persone nel reato di cui all'articolo 9 del d.lgs. 10 marzo 2000, n. 74, è finalizzata unicamente a evitare il *bis in idem* sanzionatorio nei casi in cui vengano a consumazione sia il delitto dichiarativo, sia quello - prodromico - di cui all'articolo 8. Essa, pertanto, non opera nei casi in cui il destinatario dei documenti o fatture per operazioni inesistenti non li abbia utilizzati nella presentazione della dichiarazione (o non abbia presentato la dichiarazione): così, anche di recente, sez. III, n. 41124 del 22/05 - 08/10/2019, *Grossi Marina* (rv. Ced 277978 - 01).

4) Analisi della compatibilità dell'intervento con i principi costituzionali

L'intervento normativo è conforme alla disciplina costituzionale.

5) Analisi della compatibilità dell'intervento con le competenze e le funzioni delle Regioni ordinarie e a statuto speciale nonché degli enti locali

Il decreto legislativo non presenta aspetti di interferenza o di incompatibilità con le competenze costituzionali delle Regioni, incidendo su materia (essenzialmente, il diritto penale sostanziale) riservata alla competenza esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117 della Costituzione.

6) Verifica della compatibilità con i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza sanciti dall'articolo 118, primo comma, della Costituzione.

Le disposizioni contenute nell'intervento normativo esaminato sono compatibili con i principi di cui all'articolo 118 della Costituzione, in quanto non prevedono né determinano, sia pure in via indiretta, nuovi o più onerosi adempimenti a carico degli enti locali.

7) Verifica dell'assenza di rilegificazioni e della piena utilizzazione delle possibilità di delegificazione e degli strumenti di semplificazione normativa

L'intervento normativo ha ad oggetto materie assistite da riserva assoluta di legge, non suscettibili di delegificazione.

8) Verifica dell'esistenza di progetti di legge vertenti su materia analoga all'esame del Parlamento e relativo stato dell'iter.

All'esame del Parlamento non risultano attualmente esistenti progetti di legge vertenti sulla medesima materia.

9) Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi di costituzionalità sul medesimo o analogo oggetto.

Per gli orientamenti prevalenti nella giurisprudenza di legittimità, si rinvia a quanto osservato al richiamo delle note 1, 2 e 4.

Non risulta la pendenza di giudizi di costituzionalità sul medesimo o analogo oggetto.

PARTE II. CONTESTO NORMATIVO COMUNITARIO E INTERNAZIONALE

10) Analisi della compatibilità dell'intervento con l'ordinamento europeo

Come già osservato, il decreto legislativo in esame è volto a completare, secondo le linee di intervento sopra tracciate, l'adeguamento della normativa attualmente in vigore in materia penale alla 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.

11) Verifica dell'esistenza di procedure di infrazione da parte della Commissione europea sul medesimo o analogo oggetto

Non risultano.

12) Analisi della compatibilità dell'intervento con gli obblighi internazionali

L'intervento è pienamente compatibile con gli obblighi internazionali.

13) Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte di Giustizia delle Comunità europee sul medesimo o analogo oggetto.

Non risultano procedimenti pendenti avanti la Corte di Giustizia dell'Unione europea aventi il medesimo o analogo oggetto.

Di recente, la Corte si è pronunciata in materia con sentenza del 14 ottobre 2021, in causa C-360/20, enunciando i seguenti due principi di diritto:

- 1. La nozione di «frode che lede gli interessi finanziari» dell'Unione europea, di cui all'articolo 1, paragrafo 1, lettera a), della convenzione elaborata in base all'articolo K.3 del trattato sull'Unione europea relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee, firmata a Bruxelles il 26 luglio 1995, dev'essere interpretata nel senso che essa include l'utilizzo di dichiarazioni false o inesatte presentate successivamente all'esecuzione del progetto che beneficia di un finanziamento, per creare l'illusione del rispetto degli obblighi previsti durante il periodo di sostenibilità del progetto.*
- 2. Il principio del primato del diritto dell'Unione dev'essere interpretato nel senso che esso impone a un giudice nazionale di interpretare le disposizioni del diritto*

nazionale in modo conforme agli obblighi derivanti dall'articolo 325, paragrafi 1 e 2, TFUE, in combinato disposto con l'articolo 1, paragrafo 1, lettera a), della convenzione elaborata in base all'articolo K.3 del trattato sull'Unione europea relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee, firmata a Bruxelles il 26 luglio 1995, purché una siffatta interpretazione non comporti una violazione del principio di legalità dei reati e delle pene.

14) Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte Europea dei Diritti dell'uomo sul medesimo o analogo oggetto.

Non risultano esservi pendenze o ricorsi davanti alla Corte europea dei diritti dell'Uomo, né constano orientamenti giurisprudenziali assunti dalla stessa.

15) Eventuali indicazioni sulle linee prevalenti della regolamentazione sul medesimo oggetto da parte di altri Stati membri dell'Unione Europea

Considerata l'eterogeneità dei sistemi giuridici penali europei, non si hanno indicazioni in ordine alle linee prevalenti sulla regolamentazione del medesimo oggetto all'interno degli Stati membri dell'Unione europea.

PARTE III. ELEMENTI DI QUALITÀ SISTEMATICA E REDAZIONALE DEL TESTO

1) Individuazione delle nuove definizioni normative introdotte dal testo, della loro necessità, della coerenza con quelle già in uso

L'intervento normativo non introduce nuove definizioni normative, essendo esaustive quelle già esistenti.

2) Verifica della correttezza dei riferimenti normativi contenuti nel progetto, con particolare riguardo alle successive modificazioni e integrazioni subite dai medesimi

I riferimenti normativi che figurano nel presente schema sono corretti.

3) Ricorso alla tecnica della novella legislativa per introdurre modificazioni e integrazioni a disposizioni vigenti

Si è fatto ricorso alla tecnica della novella con riferimento a disposizioni vigenti.

4) Individuazione di effetti abrogativi impliciti di disposizioni dell'atto normativo e loro traduzione in norme abrogative espresse nel testo normativo

Nulla da rilevare.

5) Individuazione di disposizioni dell'atto normativo aventi effetto retroattivo o di reviviscenza di norme precedentemente abrogate o di interpretazione autentica o derogatorie rispetto alla normativa vigente

L'intervento normativo non contiene disposizioni aventi effetto retroattivo o di reviviscenza di norme precedentemente abrogate o di interpretazione autentica o derogatorie rispetto alla normativa vigente.

6) Verifica della presenza di deleghe aperte sul medesimo oggetto, anche a carattere integrativo o correttivo

Sull'oggetto specifico non risultano deleghe aperte.

7) Indicazione degli eventuali atti successivi attuativi; verifica della congruenza dei termini previsti per la loro adozione.

Non sono previsti, allo stato, atti successivi attuativi di natura normativa per la regolamentazione di dettaglio della materia.

8) Verifica della piena utilizzazione e dell'aggiornamento di dati e di riferimenti statistici attinenti alla materia oggetto del provvedimento, ovvero indicazione della necessità di commissionare all'Istituto nazionale di statistica apposite elaborazioni statistiche con correlata indicazione nella relazione economico-finanziaria della sostenibilità dei relativi costi

Per la predisposizione dell'intervento normativo sono stati utilizzati dati e riferimenti statistici già in possesso presso l'Amministrazione proponente.

Non vi è stata necessità di ricorrere all'Istituto nazionale di statistica, in quanto il Ministero della giustizia può estrarre i dati necessari dai propri sistemi informativi ed elaborarli mediante la competente direzione generale di statistica.