

RELAZIONE ILLUSTRATIVA

La direttiva (UE) 2017/1371 del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 luglio 2017 (c.d. direttiva PIF) reca norme per la *“lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell’Unione mediante il diritto penale”*.

La *ratio* del suddetto atto unionale, dopo i precedenti interventi di armonizzazione della politica dell’Unione in materia di tutela degli interessi finanziari della stessa, è racchiusa nel Considerando 3) della direttiva, dove si afferma che: *«Per garantire l’attuazione della politica dell’Unione in detta materia, è essenziale proseguire nel ravvicinamento del diritto penale degli Stati membri completando, per i tipi di condotte fraudolente più gravi in tale settore, la tutela degli interessi finanziari dell’Unione ai sensi del diritto amministrativo e del diritto civile, evitando al contempo incongruenze sia all’interno di ciascuna di tali branche che tra di esse»*.

Peraltro, l’articolo 16 della direttiva stabilisce che: *«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»*.

Nel caso dell’Italia, l’ora citata convenzione (nota anche come convenzione PIF) ed i relativi protocolli avevano formato oggetto di ratifica ed esecuzione, insieme ad altri atti internazionali, giusta legge 29 settembre 2000, n. 300.

Pertanto, per il nostro Stato i precedenti atti convenzionali testé richiamati sono sostituiti dalla direttiva (UE) 2017/1371, per il cui recepimento il suo articolo 17, paragrafo 1, ha fissato sempre la data del 6 luglio 2019, stabilendo, peraltro, che gli Stati membri applicano a decorrere dalla medesima data *“le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla”* direttiva.

Si deve, inoltre, tener conto che quest’ultima è entrata in vigore il ventesimo giorno successivo alla sua pubblicazione nella Gazzetta ufficiale dell’Unione europea (ex articolo 19 della stessa direttiva), vale a dire, poco prima che fosse emanato il Regolamento (UE) 2017/1939 del Consiglio del 12 ottobre 2017, relativo all’attuazione di una cooperazione rafforzata sull’istituzione della Procura europea (“EPPO”).

Questo aspetto va sottolineato, perché lo stretto collegamento tra i due atti unionali è dichiarato quanto evidente. Più nello specifico, *“L’EPPO è competente per individuare, perseguire e portare in giudizio gli autori dei reati che ledono gli interessi finanziari*



dell'Unione previsti dalla direttiva (UE) 2017/1371 e stabiliti dal presente regolamento e loro complici" (così all'articolo 4 del citato Regolamento).

Ed ancora: l'articolo 22, paragrafo 1, del Regolamento, in tema di "competenza materiale", specifica che: "L'EPPO è competente per i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione di cui alla direttiva (UE) 2017/1371, quale attuata dal diritto nazionale, indipendentemente dall'eventualità che la stessa condotta criminosa possa essere qualificata come un altro tipo di reato ai sensi del diritto nazionale".

Del resto, detto collegamento tra i rispettivi ambiti d'intervento dei due atti era già prefigurato nella precedente direttiva PIF che, all'articolo 15, paragrafo 1, già includeva la Procura europea tra le istituzioni chiamate a cooperare nel campo che viene in considerazione.

Occorre, dunque, conformarsi alla direttiva (UE) 2017/1371, anzitutto entro i limiti in cui tanto è necessario. Infatti, il nostro ordinamento risulta in gran parte già allineato a quello che richiede la direttiva, in virtù di precedenti interventi normativi, ivi compreso quello di cui alla già citata legge n. 300/2000, salvo quanto si preciserà in seguito.

Per altro verso, la direttiva lascia taluni margini di scelta agli Stati membri su determinati aspetti.

Si evidenzia che il termine per il recepimento della direttiva da parte degli Stati membri è previsto per il 6 luglio 2019. E' stato dunque necessario seguire, per l'emanazione del decreto legislativo di recepimento, la procedura di cui all'articolo 31 della legge 234/2012, in considerazione dell'entrata in vigore, fissata al 2 novembre 2019, della legge delega 4 ottobre 2019, n. 117.

Venendo all'esame del decreto legislativo si osserva quanto segue.

Si è ritenuto non necessario introdurre una specifica norma contenente le definizioni, provvedendo all'individuazione di quali fattispecie di reato debbano ritenersi lesive degli interessi finanziari dell'Unione agli effetti della legge penale.

Tale scelta, nonostante l'indicazione presente nella legge delega all'articolo 3, comma 1 lettera a), è stata determinata dalla strutturazione del decreto legislativo, per ragioni sopraindicate, quale intervento di novellazione di disposizioni in gran parte già presenti nell'ordinamento interno: si rendeva, dunque, non conforme ad una tale struttura una norma contenente definizioni che poi non avrebbero trovato applicazione nel resto del testo normativo. Del resto, e questa è la seconda delle ragioni della scelta, una norma definitoria avrebbe – come del resto indicato nella legge delega – dovuto contenere un'elencazione dei reati da considerare quali lesivi degli interessi finanziari



dell'Unione ai sensi degli articoli 3 e seguenti della direttiva. Ebbene, una tale elencazione in tanto avrebbe avuto un significato in quanto delimitante le competenze di EP-PO e, dunque, quale norma di diritto processuale, di difficile inquadramento nell'ambito del presente testo contenente esclusivamente norme di diritto penale sostanziale.

Si riproducono, comunque, in questa sede quelli che sono considerati reati lesivi degli interessi finanziari dell'Unione seguendo la catalogazione offerta dalla direttiva.

Una prima categoria è rappresentata dai delitti, consumati o tentati, cui consegue l'appropriazione o la distrazione indebita di fondi o beni provenienti dal bilancio dell'Unione o dai bilanci da questa gestiti o gestiti per suo conto: si tratta, per quanto attiene all'ordinamento italiano, dei delitti di malversazione, di indebita percezione di erogazioni, di frode nelle pubbliche forniture, truffa aggravata, truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche, frode informatica aggravata nonché il conseguimento indebito di erogazioni a carico totale o parziale del Fondo europeo agricolo di garanzia e del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale. Rientrano nella categoria anche i delitti di contrabbando: a seguito dell'istituzione di un'unione doganale comune a tutti gli Stati membri, infatti, i dazi doganali rappresentano una risorsa propria dell'UE e come tali concorrono al finanziamento del bilancio eurounitario.

La seconda categoria è composta dai delitti, consumati o tentati, in materia di entrate derivanti dalle risorse proprie provenienti dall'IIVA, cui consegue la diminuzione delle risorse del bilancio dell'Unione o dei bilanci seguiti da quest'ultima o per suo conto, purché il reato sia commesso in sistemi fraudolenti transfrontalieri (e, quindi, anche in parte nel territorio di altro Stato membro dell'Unione europea) e purché il danno complessivamente arrecato sia agli interessi finanziari degli Stati membri interessati, sia all'Unione, escludendo interessi e sanzioni, sia superiore, per valore, a dieci milioni di euro. Si tratta delle vigenti norme penali tributarie, con il limite oggettivo rappresentato dall'esclusiva rilevanza delle condotte connotate da frode e incidenti sull'imposta sul valore aggiunto: dichiarazione fraudolenta mediante uso di fatture o altri documenti per operazioni inesistenti, dichiarazione fraudolenta mediante altri artifici, dichiarazione infedele, omessa dichiarazione, emissione di fatture o altri documenti per operazioni inesistenti, occultamento o distruzione di documenti contabili, indebita compensazione e sottrazione fraudolenta al pagamento di imposte.

Altra categoria comprende i reati contro la pubblica amministrazione, ritenendo punibili, ai sensi degli articoli 317, 318, 319, 319 *ter*, 319 *quater*, 320, 322 e 322-*bis* del codice penale, la condotta dei pubblici ufficiali o degli incaricati di pubblico servizio



che, direttamente o indirettamente, sollecitano o ricevono vantaggi di qualsiasi natura o ne accettano la promessa, per compiere o per omettere un atto d'ufficio o di servizio cui consegua una lesione o un pericolo per gli interessi finanziari dell'Unione europea. A tale catalogo di reato corrisponde quella relativa ai delitti commessi da colui che promette, offre o procura al pubblico ufficiale o all'incaricato di pubblico servizio qualsiasi vantaggio per il compimento o l'omissione degli atti in precedenza indicati.

Sempre nel contesto appena descritto, va considerato il gruppo di delitti, consumati o tentati, commessi dal pubblico ufficiale o incaricato di 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, sempre che ai delitti consegua una lesione degli interessi finanziari dell'Unione. Si tratta, in particolare, dei delitti di peculato e abuso d'ufficio.

Ulteriore categoria è quella dei delitti, consumati o tentati, di favoreggiamento reale, trasferimento fraudolento di valori, riciclaggio, impiego di denaro, beni o utilità di provenienza illecita e autoriciclaggio, nelle ipotesi in cui le condotte risultino lesive degli interessi finanziari dell'Unione europea ed abbiano ad oggetto denaro o beni provenienti dai delitti appartenenti alle categorie sopra considerate. Si tratta quindi dell'estensione delle previsioni sul riciclaggio alle ipotesi in cui siano stati lesi gli interessi finanziari dell'Unione.

Infine, occorre fare riferimento ai delitti di associazione per delinquere finalizzati alla commissione dei delitti indicati nelle categorie precedenti.

Proprio la struttura del testo normativo, quale complesso di norme integrative o modificative delle vigenti disposizioni, rende superfluo procedere (come prevede l'articolo 3, lettera c), della legge delega) all'abrogazione espressa di norme incompatibili con le disposizioni della direttiva: le disposizioni nazionali dissonanti, infatti, sono state adeguate o sono state introdotte disposizioni speciali ove siano in gioco gli interessi finanziari dell'Unione.

La presenza nell'ordinamento interno di disposizioni quali quelle previste dagli articoli 61 *bis*, 416 e 416 *bis* del codice penale applicabili, data la loro portata generale, ai reati in danno degli interessi finanziari dell'Unione induce a ritenere non necessario un intervento specifico (contemplato in termini eventuali dalla lettera g) dell'articolo 3 della legge delega) volto ad introdurre un'aggravante del reato lesivo degli interessi finanziari dell'Unione ove lo stesso sia commesso nell'ambito di un'organizzazione criminale ai sensi della decisione quadro 2008/841/GAI. Conformemente a quanto evidenziato



nel Considerando 19 della direttiva, l'ordinamento nazionale appresta già un quadro complessivamente idoneo attraverso la previsione di circostanze aggravanti e di specifica e variegata previsione di reati associativi che sembrano coprire integralmente gli spazi di necessaria tutela.

Quanto al criterio di delega di cui alla lettera *h*) dell'articolo 3 della legge delega, va osservato che oltre alle sanzioni pecuniarie, il sistema interno di responsabilità delle persone giuridiche già prevede un apparato sanzionatorio ampio e variegato, tale da soddisfare – anche in relazione alle nuove figure di reato presupposto individuate dal presente testo normativo – le esigenze di effettività, proporzione e capacità dissuasiva richiesta dalla direttiva. In questo stesso senso, si spiega l'inciso della legge delega “ove necessario” volto esclusivamente a lasciare al legislatore delegato ogni esigenza di ulteriore approfondimento.

Quanto alla giurisdizione, ribadendo le osservazioni formulate nella redazione della legge delega – che non a caso ha lasciato, alla lettera *i*) dell'articolo 3, al legislatore delegato la scelta sull'opportunità dell'intervento – il sistema attualmente vigente appare già conforme a quanto richiesto dalla direttiva: l'articolo 6 del codice penale, infatti, sancisce la giurisdizione penale italiana in ogni caso in cui anche una sola parte dell'azione o dell'omissione sia stata commessa sul territorio o ivi si sia realizzato l'evento del reato; mentre le integrazioni al disposto dell'articolo 9, terzo comma, disposte dalla legge n. 300 del 2000 (con la previsione della speciale regola di giurisdizione nel caso di delitto commesso all'estero dal cittadino in danno delle Comunità europee) risultano già rispettose delle disposizioni dell'articolo 11 della direttiva.

Fornito il quadro di diritto penale sostanziale nell'ambito del quale opera la direttiva e chiarite le ragioni in forza delle quali si è ritenuto, in questa sede, di soprassedere alla formulazione di una norma che si risolvesse in un'elencazione dei reati non coordinata con la disciplina del decreto legislativo, può passarsi all'analisi del testo normativo.

L'articolo 1 si limita, sulla base del criterio di delega di cui all'articolo 3, comma 1 lettera *f*), della legge delega, ad apportare le modifiche al codice penale imposte dalla direttiva: agli articoli 316, 316 *ter* e 319 *quater* del codice penale vengono aggiunte le previsioni relative all'ipotesi in cui i fatti ivi previsti e puniti riguardino denaro o utilità sottratti al bilancio dell'Unione o ad organismi della stessa con danno superiore a 100.000 euro: in tale caso è stato previsto – conformemente alle indicazioni della direttiva – un aumento della pena edittale massima fino a quattro anni di reclusione.



In adesione alla delega contenuta nell'articolo 3, comma 1 lettera *d*), della legge delega 4 ottobre 2019, n. 117, si è provveduto ad integrare, con un numero *5-quinquies*), l'articolo 322 *bis* del codice penale al fine di estendere la punibilità a titolo di corruzione dei pubblici ufficiali e degli incaricati di pubblico servizio di Stati non appartenenti all'Unione europea, ove i fatti siano tali da ledere o porre in pericolo gli interessi finanziari eurounitari.

Si è, infine, ritenuto di dover affiancare l'Unione europea allo Stato ed agli altri enti pubblici quali persone offese del delitto di truffa ai sensi e per gli effetti di cui all'articolo 640, comma secondo, numero 1), del codice penale, al fine di realizzare una tutela penale – con procedibilità d'ufficio – degli interessi finanziari dell'Unione nelle ipotesi non coperte dall'articolo 640 *bis*.

L'articolo 2 interviene, invece, sul decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74.

La necessità di un adeguamento dei limiti edittati, ove il fatto sia commesso anche in parte in altro Stato e l'imposta sul valore aggiunto evasa superi l'importo di dieci milioni di euro, è stata superata dalla recente approvazione di disposizioni che hanno provveduto ad aumentare le pene detentive per i reati dichiarativi, contemplati dalla direttiva.

È stato necessario, invece, intervenire sull'articolo 6 del decreto legislativo n. 74 del 2000 per introdurre, relativamente ai delitti tributari in materia di dichiarazione compresi nell'ambito di applicazione della direttiva, la punibilità del tentativo altrimenti esclusa dal primo comma della disposizione nazionale (articolo 3, comma 1 lettera *c*), della legge delega):

Quanto all'articolo 9 del decreto legislativo n. 74 del 2000, la disposizione limita la punibilità a titolo di concorso dell'emittente e dell'utilizzatore di fatture relative ad operazioni inesistenti.

Un intervento al riguardo è da ritenersi non necessario. 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 de-



riva 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.

L'articolo 3 apporta modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1973, n. 43, al fine di garantire che i reati lesivi degli interessi finanziari dell'Unione, ove i danni o i vantaggi siano considerevoli, siano puniti con pena detentiva non inferiore nel massimo a quattro anni di reclusione. Si è ritenuto di intervenire attraverso l'aggiunta di un'aggravante speciale dei delitti di contrabbando ove l'ammontare dei diritti di confine dovuti sia superiore a centomila euro, secondo i limiti fissati dall'articolo 7 della direttiva ed in base al criterio di cui alla lettera f) della legge delega.

Dovendosi comunque individuare, per le ragioni esposte in premessa, i reati di contrabbando quali reati direttamente lesivi degli interessi finanziari dell'Unione europea, si è resa necessaria la criminalizzazione di condotte che erano state di recente depenalizzate: con l'articolo 4 si è, dunque, inserita un'eccezione alla portata tendenzialmente generale della depenalizzazione disposta con il decreto legislativo n. 8 del 2016 relativamente ai reati puniti esclusivamente con la pena pecuniaria. Coerentemente con quanto previsto dalla direttiva all'articolo 7, paragrafo 4, si è limitata la nuova criminalizzazione delle condotte ai casi di reati rispetto ai quali i diritti di confine dovuti siano superiori alla soglia di diecimila euro.

L'articolo 5 apporta modifiche al decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, volte a completare il quadro della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche nel senso indicato dalla direttiva secondo il principio dettato dalla lettera e) dell'articolo 3 della legge delega.

In primo luogo è stato necessario intervenire sul terreno dei delitti contemplati dall'articolo 24 del decreto legislativo n. 231 del 2001 al fine di comprendere, tra i reati presupposto della responsabilità amministrativa degli enti, il delitto di frode nelle pubbliche forniture ed il reato di frode in agricoltura previsto dall'articolo 2 della legge n. 898 del 1986.

In secondo luogo, si è ampliato il panorama dei delitti contro la pubblica amministrazione, includendovi il delitto di peculato previsti e puniti dagli articoli 314 e 316 del codice penale, nonché quello di abuso d'ufficio.

Dei due articoli è stata, conseguentemente, integrata la rubrica.



Il comma 1, lettera c), dell'articolo 5 è dedicato all'integrazione delle previsioni dell'articolo 25-*quinqüesdecies* relativo alla responsabilità delle persone giuridiche da delitto tributario: è stato necessario, infatti, prevedere la responsabilità agli enti – sempre che ricorrano le condizioni di applicazione della direttiva, ovvero la commissione del fatto in parte in territorio di altro Stato membro e un'imposta sul valore aggiunto evasa di almeno dieci milioni di euro – per i delitti non compresi nella disciplina di recente introduzione, ovvero per i delitti di dichiarazione infedele, di omessa dichiarazione e di indebita compensazione.

Con il comma 1, lettera d), infine, è stata introdotta la responsabilità delle persone giuridiche da reato di contrabbando, modulando la sanzione a seconda che il reato ecceda o meno la soglia, individuata in euro centomila, oltre la quale la lesione degli interessi finanziari dell'Unione deve ritenersi considerevole.

L'articolo 6 apporta modifiche alla legge 23 dicembre 1986, n. 898 in materia di frodi comunitarie nel settore agricolo, prevedendo nel corpo dell'articolo 2 della legge 23 dicembre 1986, n. 898, la fissazione della pena della reclusione fino a quattro anni qualora la somma indebitamente percepita sia superiore a 100.000 euro (articolo 3, comma 1 lettera f), della legge di delegazione).

L'articolo 7 apporta modifiche di carattere generale, in forza del criterio di delega di cui alla lettera b) del citato articolo 3, disponendo che il riferimento alle parole "Comunità europee" dovrà essere inteso come rivolto alle parole "Unione europea".

L'articolo 8, in vista della necessaria armonizzazione dei sistemi dell'Unione europea e sulla base di quanto previsto dall'articolo 18 della direttiva, dispone che ogni anno il Ministero della giustizia invii alla Commissione europea una relazione contenente dati statistici relativi al numero dei procedimenti iscritti, delle sentenze adottate e dei provvedimenti di archiviazione per i reati lesivi degli interessi finanziari dell'Unione; agli importi delle somme sottoposte a confisca; al valore stimato dei beni, diversi dal denaro, sottoposti a confisca; al danno stimato per l'Unione europea e per le sue istituzioni.

L'articolo 9 contiene la clausola di invarianza finanziaria.

