

## 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'IVA, 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 edittali, 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-*quinquiesdecies* 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.



## RELAZIONE TECNICA

L'intervento normativo in esame è volto ad adottare le misure necessarie nell'ordinamento nazionale al fine di consentire di conformare la normativa interna ai criteri e principi previsti dalla direttiva (UE) 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 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.

Infatti, la citata direttiva, che sostituisce la Convenzione del 26 luglio 1995 relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee e i protocolli allegati alla stessa e ha effetto vincolante per gli Stati membri a decorrere dal 6 luglio 2019, impone agli Stati membri di introdurre forme di responsabilità giuridica a carico degli Enti con riferimento ai casi di reati gravi contro il sistema comune dell'Iva, agganciando il concetto di "gravità" al carattere transfrontaliero delle condotte illecite e all'elevato ammontare del pregiudizio arrecato agli interessi finanziari dell'UE (danno complessivo pari ad almeno 10.000.000,00 Euro).

Va, inoltre, considerato che la direttiva in esame è stata emanata in concomitanza al regolamento (UE) 2017/1939 relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata tra gli Stati membri attraverso l'istituzione dell'*European Public Prosecutor Office (EPPO)*, 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 regolamento, e i loro complici.

Va altresì rappresentato che l'adeguamento operato con il provvedimento in esame tiene conto del quadro normativo nazionale in gran parte già allineato a quello che richiede la direttiva, in virtù di precedenti interventi normativi, ivi compreso quello di cui alla legge. n. 300/2000, con le limitazioni o le nuove fattispecie introdotte dalla direttiva.

Per il motivo sopra esposto, pertanto, si è ritenuto di non procedere a dettare nuove definizioni e nuove fattispecie illecite riferite alle frodi che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, ma si è operata un'integrazione, una precisazione o novellazione in seno a fattispecie e casistiche in gran parte già esistenti nel panorama normativo nazionale. Si è compiuto, altresì, un adeguamento delle disposizioni nazionali dissonanti e sono state introdotte disposizioni speciali ove siano in gioco gli interessi finanziari dell'Unione. Per questo, i reati sono stati suddivisi in base a categorie omogenee, secondo l'interesse oggetto del fatto lesivo: in tal senso, pertanto, possono individuarsi delle "macroaree" di illeciti raggruppando, in particolare: a) i delitti consumati o tentati cui consegue l'appropriazione o la distrazione di fondi o beni provenienti dal bilancio dell'Unione o dai bilanci da questa gestiti o gestiti per suo conto; b) i gravi delitti consumati o tentati contro il sistema comune dell'IVA, allorché le condotte fraudolente siano connesse al territorio di due o più Stati membri e comportino un elevato pregiudizio per gli interessi finanziari dell'Unione europea, danno pari ad almeno 10 milioni di euro. Per quanto riguarda le fattispecie illecite per i reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto, per importi inferiori a quello indicato o per dichiarazioni irregolari o omesse dichiarazioni, la normativa nazionale è già conforme alle prescrizioni internazionali, attraverso le previsioni di cui al D.lgs 10 marzo 2000, n. 74; c) i reati contro la pubblica amministrazione, ampliando le fattispecie già esistenti ed annoverando tra le medesime anche quelle relative sia alla 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. Inoltre, vengono ricomprese nel novero di tale tipologia di reati anche le fattispecie relative 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. Infine, devono



annoverarsi anche i delitti, consumati o tentati, in particolare quelli riconducibili ai reati di peculato ed abuso d'ufficio, commessi dal pubblico ufficiale o incaricato di pubblico servizio che, deputato direttamente o indirettamente alla 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); d) le fattispecie delittuose relative al 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 provento dei delitti appartenenti alle categorie sopra considerate; e) i delitti di associazione per delinquere finalizzati alla commissione dei delitti indicati nelle categorie precedenti, sempre in correlazione al requisito oggettivo di essere lesivi degli interessi finanziari unionali.

Il provvedimento si compone di nove articoli che vengono di seguito esaminati.

#### **Art. 1**

##### ***(Modifiche al codice penale)***

La presente norma apporta modifiche ad alcuni articoli del codice penale (nella specie gli articoli 316, 316 ter, 319 quater, 322 bis e 640, comma 2, n. 1, c.p.) integrando le ipotesi già negli stessi previste riguardo anche alla commissione di fatti che ledano gli interessi finanziari dell'Unione, con danno superiore a 100.000 euro, aumentando le pene edittali massime ed estendendo la punibilità a titolo di corruzione anche ai pubblici ufficiali o agli incaricati di pubblici servizi che non appartengano a Stati dell'Unione europea e, infine, integrando il reato di truffa aggravata di cui al comma 2 n. 1) dell'art. 640 c.p. con la menzione dell'Unione europea, compendosi un'equiparazione tra quest'ultima e lo Stato italiano ai fini della tutela del diritto penale sostanziale e della procedibilità d'ufficio della fattispecie delittuosa.

*Si tratta di disposizioni di natura precettiva e procedurale non suscettibili di determinare effetti finanziari negativi sulla finanza pubblica. Si assicura, infatti, che gli adempimenti giudiziari previsti potranno essere garantiti nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.*

#### **Art. 2**

##### ***(Modifiche al decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74)***

La disposizione interviene sul decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74 e, in particolare sull'articolo 6, introducendo il comma 1-bis, con il quale si prevede la punibilità anche a titolo di "tentativo" dei delitti tributari in materia di dichiarazione di cui ai precedenti articoli 2, 3 e 4 del medesimo decreto nel caso che gli stessi delitti siano commessi anche nel territorio di altro Stato membro dell'Unione europea al fine di evadere l'imposta sul valore aggiunto per un valore complessivo non inferiore a 10 milioni di euro.

*Si tratta di norma di carattere ordinamentale e precettivo a tutela degli interessi unionali in caso di frodi, anche solo tentate ai danni dell'UE, priva di effetti finanziari per la finanza pubblica.*

#### **Art. 3**

##### ***(Modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1973, n. 43)***

La norma, che interviene sulle circostanze aggravanti del reato di contrabbando dettate dall'art. 295 del D.P.R. 43/1973, è stata dettata per garantire che i reati lesivi degli interessi finanziari dell'Unione, ove i danni o i vantaggi siano considerevoli, vengano adeguatamente sanzionati: in tal senso è stata prevista un'aggravante speciale dei delitti di contrabbando quando l'ammontare dei diritti di confine dovuti sia superiore a centomila euro, introducendo una pena detentiva oltre alla pena pecuniaria già prevista dal citato articolo.



*Si tratta di norma di carattere ordinamentale e precettivo a tutela degli interessi unionali in caso di contrabbando priva di oneri per la finanza pubblica.*

**Art. 4**

*(Modifiche al decreto legislativo 15 gennaio 2016, n. 8)*

La disposizione introduce un'eccezione alla regola generale della depenalizzazione disposta con il decreto legislativo n. 8 del 2016 relativamente ai reati puniti esclusivamente con la pena pecuniaria. Infatti, l'articolo 1, comma 4 del decreto sopra citato, prevede di applicare l'esclusione dalla depenalizzazione oltre che ai reati di cui al D. Lgs. 286/1998 anche ai reati di cui al D.P.R. 43/1973 in materia di contrabbando quando l'ammontare dei diritti di confine dovuti è superiore ad euro 10.000.

*La disposizione in esame con la configurazione dei delitti ivi previsti, tutela maggiormente i diritti dell'UE, criminalizzando condotte suscettibili di essere depenalizzate ai sensi del D. Lgs. 8/2016 e lasciando, tuttavia, immutato il regime sanzionatorio pecuniario. Pertanto, la norma non è suscettibile di determinare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.*

**Art. 5**

*(Modifiche al decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231)*

La disposizione in esame integra gli interventi recentemente effettuati sul decreto legislativo 231/2001 in tema di responsabilità amministrativa delle persone giuridiche per la commissione di reati di natura tributaria.

Innanzitutto, le lettere *a) e b)* del comma 1, novellano le rubriche degli articoli 24 e 25 del sopra citato decreto: per quanto concerne l'articolo 24, ciò è stato necessario per ricomprendere, 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. Per quanto, invece, concerne l'articolo 25, la modifica è intervenuta per ampliare il panorama dei delitti contro la pubblica amministrazione, includendovi i delitti di peculato previsti e puniti dagli articoli 314 e 316 del codice penale, nonché quello di abuso d'ufficio.

Inoltre, con la lettera *c)* del comma 1, si interviene sull'articolo 25 *quiquiesdecies*, di recente formulazione, relativo alla responsabilità delle persone giuridiche da delitto tributario, prevedendo l'introduzione del *comma 1-bis* all'articolo in esame. L'integrazione si è resa necessaria per consentire l'applicazione delle sanzioni pecuniarie dipendenti da reato già dettate in tema di delitti di dichiarazione infedele, di omessa dichiarazione e di indebita compensazione, anche ai delitti che ledono gli interessi erariali in materia di evasione dell'imposta sul valore aggiunto di almeno dieci milioni di euro se commessi anche in parte nel territorio di altro Stato membro dell'Unione europea.

Con la lettera *d)*, infine, si prevede che sia aggiunto l'articolo 25 *sexiesdecies* al D. Lgs 231/2001, in cui è introdotta la responsabilità delle persone giuridiche anche per il reato di contrabbando, modulando la sanzione (da un minimo di duecento quote fino ad un massimo di quattrocento quote) secondo che il reato ecceda o meno la soglia dei diritti di confine, individuata in euro centomila, oltre la quale la lesione degli interessi finanziari dell'Unione deve ritenersi considerevole.

*Sotto il profilo finanziario, si segnala che, trattandosi di modifica volta a dare luogo ad un intervento di carattere precettivo, la norma non è suscettibile di determinare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, ma al contrario, può essere in grado di realizzare un gettito positivo di risorse finanziarie per l'erario, seppur allo stato non quantificabile, ma riscontrabile solo a consuntivo.*



#### Art. 6

*(Modifiche alla legge 23 dicembre 1986, n. 898)*

La disposizione introduce un periodo aggiuntivo all'articolo 2, comma 1 della legge 23 dicembre 1986, n. 898 in materia di frodi comunitarie nel settore agricolo, sanzionando in maniera più gravosa - con la pena detentiva da sei mesi a quattro anni - le condotte di coloro che mediante l'esposizione di dati o notizie falsi, conseguono indebitamente, per se' o per altri, aiuti, premi, indennità, restituzioni, contributi o altre erogazioni a carico totale o parziale del Fondo europeo agricolo di garanzia e del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale, qualora il danno causato o il profitto ottenuto siano superiori ad euro 100.000.

*Si tratta di norma di carattere ordinamentale e precettivo a tutela degli interessi unionali in caso di frodi nel settore agricolo priva di oneri per la finanza pubblica.*

#### Art. 7

*(Adeguamento normativo)*

La norma apporta modifiche di carattere generale, disponendo che in ogni norma penale vigente recante la disciplina dei reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione europea, il riferimento alle parole "Comunità europee" dovrà essere inteso come rivolto alle parole "Unione europea".

*La disposizione è di adeguamento lessicale ed interviene solo sul testo delle norme che regolamentano il regime sanzionatorio dei reati tributari di interesse finanziario per l'Unione europea. La stessa, pertanto, non rileva sotto il profilo finanziario.*

#### Art. 8

*(Trasmissione dei dati statistici)*

La norma dispone che il Ministero della giustizia invii ogni anno alla Commissione europea una relazione contenente i seguenti dati statistici relativi ai reati in questione: numero dei procedimenti iscritti, numero di sentenze adottate (di proscioglimento o di condanna), e numero dei provvedimenti di archiviazione; importi delle somme sottoposte a confisca e il valore stimato dei beni, diversi dal denaro, sottoposti a confisca nei processi relativi ai reati indicati; nonché il danno stimato per il bilancio dell'Unione europea o al bilancio di istituzioni, organi e organismi dell'Unione istituiti in virtù dei trattati o dei bilanci da questi direttamente o indirettamente gestiti e controllati.

*Al riguardo, si assicura che le attività di raccolta ed aggregazione degli elementi informativi indicati nell'articolo in esame, rientrano tra i compiti istituzionali della Direzione generale di statistica e analisi organizzativa che è titolare delle rilevazioni civili e penali, rilevazioni che costituiscono il presupposto essenziale per interventi di correzione e di miglioramento dell'intera azione del Ministero della giustizia. Infatti, si tratta di adempimenti di rilevazione ordinaria che non richiedono né nuove incombenze né l'istituzione di nuove procedure, ma si avvalgono, invece, di prassi consolidate e di strumentazioni già in uso, ivi comprese le dotazioni informatiche, ragion per cui potranno essere espletati dalla Direzione indicata con le ordinarie risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, non comportando aggravii di spesa per la finanza pubblica.*

#### Art. 9

*(Invarianza finanziaria)*

La norma contiene la clausola d'invarianza finanziaria che prevede che dall'attuazione delle disposizioni di cui al presente decreto non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.



Nello specifico, sotto il profilo finanziario, si rileva che il provvedimento in esame, in conformità ed applicazione della direttiva unionale 2017/1371 è suscettibile di creare effetti positivi per la finanza pubblica, soprattutto laddove si introduce la perseguibilità di reati di frodi fiscali di particolare gravità o compiuti attraverso una rete di organizzazioni criminali, per i quali sono previste sanzioni di importi elevati dalle quali deriverà un maggior gettito in entrata per l'erario, allo stato non quantificabile. Inoltre, altri effetti positivi affluiranno alla 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) dai patrimoni delle persone prevenute e condannate a seguito dei sopracitati illeciti fiscali. 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.

La verifica della presente relazione tecnica, effettuata ai sensi e per gli effetti dell'art. 27, comma 1, della legge 30 dicembre 1997 n. 136 (art. 1, comma 1)

OK  
L.  
 AFFPOSITIVO  
 INNESSIVO  
Il Responsabile  
29 GEN, 2020



**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
<p style="text-align: center;"><b>TITOLO I</b></p> <p style="text-align: center;"><b>OGGETTO, DEFINIZIONI E AMBITO DI APPLICAZIONE</b></p> <p style="text-align: center;"><i>Articolo 1</i></p> <p style="text-align: center;"><b>Oggetto</b></p> <p>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.</p> <p style="text-align: center;"><i>Articolo 2</i></p> <p><b>Definizioni e ambito di applicazione</b></p> <p>1. Ai fini della presente direttiva, si applicano le seguenti definizioni:</p> <p>a)</p> <p>per «interessi finanziari dell'Unione» si intendono tutte le entrate, le spese e i beni che sono coperti o acquisiti oppure dovuti in virtù:</p> <p>i)</p> <p>del bilancio dell'Unione;</p> <p>ii)</p> <p>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;</p> <p>b)</p> <p>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.</p> <p>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 omissioni di carattere intenzionale</p>		<p>Si è in presenza di norme essenzialmente definitorie che non richiedono specifico recepimento.</p> <p>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").</p> <p>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.</p>



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 consegua 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 consegua 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 consegua 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

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 conto, ove

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*.



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.

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 dei 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-*quater* del decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74;

- articolo 11 del decreto legislativo 10 marzo 2000, n.

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.



	<p>74;</p> <p>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:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- articolo 317 del codice penale;</li> <li>- articolo 318 del codice penale;</li> <li>- articolo 319 del codice penale;</li> <li>- articolo 319-ter del codice penale;</li> <li>- articolo 319-quater del codice penale;</li> <li>- articolo 320 del codice penale;</li> <li>- articolo 322 del codice penale;</li> <li>- articolo 322-bis del codice penale;</li> </ul> <p>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:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- articoli 319-quater, secondo comma, 321, 322 e 322-bis del codice penale;</li> </ul> <p>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 il fatto consegue una lesione degli interessi finanziari dell'Unione:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- articoli 314, 316, 323 del codice penale;</li> </ul>	
--	---	--



7) delitti di associazione  
per delinquere  
finalizzati alla  
commissione dei delitti  
indicati ai numeri  
precedenti.



**Articolo 4**

**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 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

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  
Art. 358 c.p. Nozione della persona incaricata di un pubblico servizio

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, 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.

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.



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.

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

**Articolo 5**

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

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.



**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.

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, salve 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 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

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 cui all'articolo 2 dello schema di decreto legislativo: il tentativo, dunque, sarà sempre configurabile - anche in materia penale tributaria - ove leda gli interessi finanziari dell'Unione ai sensi della direttiva.



	<p>investigazioni dell'Autorità, o a sottrarsi alle ricerche di questa, è punito con la reclusione fino a quattro anni"</p> <p>(omissis)</p> <p>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.</p> <p>Si applicano le disposizioni del primo e dell'ultimo capoverso dell'articolo precedente".</p> <p>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".</p> <p>(omissis)</p> <p>Art. 6 d.lgs. n. 74 del 2000:</p> <p>1. I delitti previsti dagli articoli 2, 3 e 4 non sono comunque punibili a titolo di tentativo.</p>	
<p align="center"><b>Articolo 6</b> <b>Responsabilità delle persone giuridiche</b></p> <p>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:</p>	<p>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.</p>	<p>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.</p> <p>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</p>



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.

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 *societas delinquere non potest*. 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'aver ben più ampia portata e coprè 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 *quinquiesdecies*.

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 dello schema di decreto legislativo si è provveduto, dunque, ad ampliare la portata applicativa del d.lgs. n. 231 del 2001 anche ai reati lesivi degli interessi finanziari dell'Unione in precedenza non contemplati dalla



		disciplina medesima.
<p style="text-align: center;"><b>Articolo 7</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Sanzioni per le persone fisiche</b></p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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 1 000 000 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.</p> <p>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.</p> <p>5. Quanto disposto al paragrafo 1 non pregiudica l'esercizio dei poteri disciplinari da parte delle autorità competenti nei riguardi dei funzionari pubblici.</p>		<p>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.</p> <p>Quindi non è richiesta armonizzazione, con le eccezioni che seguono:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- la figura di "Peculato mediante profitto dell'errore altrui" ex art. 316 c.p.;</li> <li>- la figura di "Indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato" ex art. 316-ter c.p.;</li> <li>- il comma secondo dell'articolo 319 quater "Induzione indebita a dare o promettere utilità";</li> <li>- articolo 2 della legge n. 898 del 1986 in materia di frodi nell'erogazioni di contributi per l'agricoltura.</li> </ul> <p>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.</p>
<p style="text-align: center;"><b>Articolo 8</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Circostanze aggravanti</b></p> <p>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.</p>	<p><b>Art. 61-bis c.p.</b> (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</p>	<p>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.</p>



	<p>dell'articolo 416-bis.1".</p> <p><b>Art. 416-bis.1</b> (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".</p> <p>(omissis)</p>	<p>Le due circostanze sono potenzialmente applicabili anche ai reati PIF.</p> <p>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.</p>
<p><b>Articolo 9</b></p> <p><b>Sanzioni per le persone giuridiche</b></p> <p>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:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) l'esclusione dal godimento di un beneficio o di un aiuto pubblico;</li> <li>b) l'esclusione temporanea o permanente dalle procedure di gara pubblica;</li> <li>c) l'interdizione temporanea o permanente di esercitare un'attività commerciale;</li> <li>d) l'assoggettamento a sorveglianza giudiziaria;</li> <li>e) provvedimenti giudiziari di scioglimento;</li> <li>f) la chiusura temporanea o permanente degli stabilimenti che sono stati usati per commettere il reato.</li> </ul>	<p>Sezione II del cit. d.lgs. n. 231 del 2001 (artt. 9 e segg. circa le Sanzioni in generale)</p>	<p>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.</p> <p>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.)</p>
<p><b>Articolo 10</b></p> <p><b>Congelamento e confisca</b></p> <p>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</p>	<p><b>Art. 12 bis (Confisca)</b> d.lgs. n. 74/2000:</p> <p>1. Nel caso di condanna o di applicazione della pena su richiesta delle parti a norma dell'articolo 444 del codice di procedura</p>	<p>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 servono o furono destinate a commettere il reato" in ordine a quelli che la direttiva chiama "strumenti" di tali reati.</p>

<p>(17) vi provvedono in conformità di tale direttiva.</p>	<p>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.</p> <p>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.</p> <p>Art. 240-bis (Confisca in casi particolari) c.p. e art. 12 <i>ter</i> d.lgs.74/2000</p>	<p>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.</p> <p>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).</p> <p>Si ritiene, pertanto, che a riguardo non sia necessario alcun intervento interno.</p>
<p><b>Articolo 11</b> <b>Giurisdizione</b></p> <p>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</p>	<p><b>Artt. 6-10 c.p.</b></p>	<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 ubi ius ubi iudex sancito dall'art. 6 del codice penale, per tutti i reati e, quindi, anche per quelli PIF.</p> <p>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.</p> <p>Infatti l'art. 9, comma 3, c.p. era stato modificato nel senso di aggiungervi "a</p>



<p>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.</p> <p>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:</p> <p>a) l'autore del reato risieda abitualmente nel proprio territorio;</p> <p>b) il reato sia commesso a vantaggio di una persona giuridica che ha sede nel proprio territorio; oppure</p> <p>c) l'autore del reato sia uno dei propri funzionari che agisce nelle sue funzioni ufficiali.</p> <p>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.</p>		<p>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 dello schema di decreto legislativo.</p> <p>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.</p>
<p style="text-align: center;"><i>Articolo 12</i></p> <p><b>Termini di prescrizione per i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione</b></p> <p>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 successivamente alla commissione di tali reati, al fine di contrastare tali reati efficacemente.</p> <p>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.</p> <p>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.</p>	<p>Artt. 157 e segg. c.p. e art. 172 c.p.</p>	<p>La norma non sembra richiedere apposita armonizzazione del diritto nazionale.</p> <p>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 6 anni, salvi gli "aumenti" dipendenti da cause di sospensione o di interruzione del corso della prescrizione.</p> <p>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.</p>



<p>4. Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché:</p> <p>a) una pena superiore ad un anno di reclusione, o in alternativa,</p> <p>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.</p>		
<p><b>Articolo 13</b></p> <p><b>Recupero</b></p> <p>La presente direttiva non pregiudica il recupero:</p> <p>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;</p> <p>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.</p>		<p>Alcuna disposizione interna pregiudica il recupero cui si riferisce l'art. 13</p>
<p><b>Articolo 14</b></p> <p><b>Interazione con gli altri atti giuridici applicabili dell'Unione</b></p> <p>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 disposizioni della presente direttiva.</p> <p>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.</p>		<p>Alcuna disposizione interna pregiudica la disposizione dell'art. 14</p>
<p><b>TITOLO IV</b></p> <p><b>DISPOSIZIONI FINALI</b></p>		



*Articolo 15*

**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.

*Articolo 16*

**Sostituzione della convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee**

La convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità



<p>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 <b>direttiva</b> per gli Stati membri vincolati da essa, con effetto dal 6 luglio 2019. Per gli Stati membri vincolati dalla presente <b>direttiva</b>, i riferimenti alla convenzione si intendono fatti alla presente <b>direttiva</b>.</p>		
<p style="text-align: center;"><b>Articolo 17</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Recépimento</b></p> <p>1. Gli Stati membri adottano e pubblicano, entro il 6 luglio 2019, le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla presente <b>direttiva</b>. 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 <b>direttiva</b> o sono corredate di tale riferimento all'atto della pubblicazione ufficiale. Esse recano altresì l'indicazione che, per gli Stati membri vincolati dalla presente <b>direttiva</b>, nelle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative in vigore, i riferimenti alla convenzione sostituita dalla presente <b>direttiva</b> s'intendono fatti a quest'ultima. Le modalità del riferimento e la formulazione dell'indicazione sono stabilite dagli Stati membri.</p> <p>2. Gli Stati membri comunicano alla Commissione il testo delle disposizioni fondamentali di diritto interno che adottano nel settore disciplinato dalla presente <b>direttiva</b>.</p>		
<p style="text-align: center;"><b>Articolo 18</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Relazioni e valutazione</b></p> <p>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 <b>direttiva</b>.</p> <p>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:</p> <p>a)</p> <p>il numero di procedimenti penali avviati, archiviati, conclusi con un</p>		<p>Alla trasmissione dei dati statistici da parte del Ministero della giustizia alla Commissione europea è dedicato l'articolo 8 dello schema di decreto.</p>



<p>proscioglimento, conclusi con una condanna e in corso;</p> <p>b) gli importi recuperati a seguito di procedimenti penali e i danni stimati.</p> <p>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.</p> <p>4. Entro il 6 luglio 2022 e sulla base delle statistiche trasmesse dagli Stati membri, ai sensi del paragrafo 2, la Commissione presenta al Parlamento europeo e al Consiglio, che valuta, rispetto all'obiettivo generale che consiste nel rafforzare la tutela degli interessi finanziari dell'Unione, se:</p> <p>a) la soglia di cui all'articolo 2, paragrafo 2, è adeguata;</p> <p>b) le disposizioni relative ai termini di prescrizione di cui all'articolo 12 sono sufficientemente efficaci;</p> <p>c) la presente direttiva affronta efficacemente i casi di frode negli appalti.</p> <p>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.</p>		
<p style="text-align: center;"><b>Articolo 19</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Entrata in vigore</b></p> <p>La presente direttiva entra in vigore il ventesimo giorno successivo alla pubblicazione nella <i>Gazzetta ufficiale dell'Unione europea</i></p>		
<p style="text-align: center;"><b>Articolo 20</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Destinatari</b></p> <p>Gli Stati membri sono destinatari della presente direttiva conformemente ai trattati.</p>		



## RELAZIONE TECNICA

L'intervento normativo in esame è volto ad adottare le misure necessarie nell'ordinamento nazionale al fine di consentire di conformare la normativa interna ai criteri e principi previsti dalla direttiva (UE) 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 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.

Infatti, la citata direttiva, che sostituisce la Convenzione del 26 luglio 1995 relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee e i protocolli allegati alla stessa e ha effetto vincolante per gli Stati membri a decorrere dal 6 luglio 2019, impone agli Stati membri di introdurre forme di responsabilità giuridica a carico degli Enti con riferimento ai casi di reati gravi contro il sistema comune dell'Iva, agganciando il concetto di "gravità" al carattere transfrontaliero delle condotte illecite e all'elevato ammontare del pregiudizio arrecato agli interessi finanziari dell'UE (danno complessivo pari ad almeno 10.000.000,00 Euro).

Va, inoltre, considerato che la direttiva in esame è stata emanata in concomitanza al regolamento (UE) 2017/1939 relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata tra gli Stati membri attraverso l'istituzione dell'*European Public Prosecutor Office (EPPO)*, 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 regolamento, e i loro complici.

Va altresì rappresentato che l'adeguamento operato con il provvedimento in esame tiene conto del quadro normativo nazionale in gran parte già allineato a quello che richiede la direttiva, in virtù di precedenti interventi normativi, ivi compreso quello di cui alla legge. n. 300/2000, con le limitazioni o le nuove fattispecie introdotte dalla direttiva.

Per il motivo sopra esposto, pertanto, si è ritenuto di non procedere a dettare nuove definizioni e nuove fattispecie illecite riferite alle frodi che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, ma si è operata un'integrazione, una precisazione o novellazione in seno a fattispecie e casistiche in gran parte già esistenti nel panorama normativo nazionale. Si è compiuto, altresì, un adeguamento delle disposizioni nazionali dissonanti e sono state introdotte disposizioni speciali ove siano in gioco gli interessi finanziari dell'Unione. Per questo, i reati sono stati suddivisi in base a categorie omogenee, secondo l'interesse oggetto del fatto lesivo: in tal senso, pertanto, possono individuarsi delle "macroaree" di illeciti raggruppando, in particolare: a) i delitti consumati o tentati cui consegue l'appropriazione o la distrazione di fondi o beni provenienti dal bilancio dell'Unione o dai bilanci da questa gestiti o gestiti per suo conto; b) i gravi delitti consumati o tentati contro il sistema comune dell'IVA, allorché le condotte fraudolente siano connesse al territorio di due o più Stati membri e comportino un elevato pregiudizio per gli interessi finanziari dell'Unione europea, danno pari ad almeno 10 milioni di euro. Per quanto riguarda le fattispecie illecite per i reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto, per importi inferiori a quello indicato o per dichiarazioni irregolari o omesse dichiarazioni, la normativa nazionale è già conforme alle prescrizioni internazionali, attraverso le previsioni di cui al D.lgs 10 marzo 2000, n. 74; c) i reati contro la pubblica amministrazione, ampliando le fattispecie già esistenti ed annoverando tra le medesime anche quelle relative sia alla 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 consegue una lesione o un pericolo per gli interessi finanziari dell'Unione europea. Inoltre, vengono ricomprese nel novero di tale tipologia di reati anche le fattispecie relative 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. Infine, devono



Il comma 1, lettera c), dell'articolo 5 è dedicato all'integrazione delle previsioni dell'articolo 25-*quinquiesdecies* 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.



## Art. 6

*(Modifiche alla legge 23 dicembre 1986, n. 898)*

La disposizione introduce un periodo aggiuntivo all'articolo 2, comma 1 della legge 23 dicembre 1986, n. 898 in materia di frodi comunitarie nel settore agricolo, sanzionando in maniera più gravosa - con la pena detentiva da sei mesi a quattro anni - le condotte di coloro che mediante l'esposizione di dati o notizie falsi, conseguono indebitamente, per se' o per altri, aiuti, premi, indennità, restituzioni, contributi o altre erogazioni a carico totale o parziale del Fondo europeo agricolo di garanzia e del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale, qualora il danno causato o il profitto ottenuto siano superiori ad euro 100.000.

*Si tratta di norma di carattere ordinamentale e precettivo a tutela degli interessi unionali in caso di frodi nel settore agricolo priva di oneri per la finanza pubblica.*

## Art. 7

*(Adeguamento normativo)*

La norma apporta modifiche di carattere generale, disponendo che in ogni norma penale vigente recante la disciplina dei reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione europea, il riferimento alle parole "Comunità europee" dovrà essere inteso come rivolto alle parole "Unione europea".

*La disposizione è di adeguamento lessicale ed interviene solo sul testo delle norme che regolamentano il regime sanzionatorio dei reati tributari di interesse finanziario per l'Unione europea. La stessa, pertanto, non rileva sotto il profilo finanziario.*

## Art. 8

*(Trasmissione dei dati statistici)*

La norma dispone che il Ministero della giustizia invii ogni anno alla Commissione europea una relazione contenente i seguenti dati statistici relativi ai reati in questione: numero dei procedimenti iscritti, numero di sentenze adottate (di proscioglimento o di condanna), e numero dei provvedimenti di archiviazione; importi delle somme sottoposte a confisca e il valore stimato dei beni, diversi dal denaro, sottoposti a confisca nei processi relativi ai reati indicati; nonché il danno stimato per il bilancio dell'Unione europea o al bilancio di istituzioni, organi e organismi dell'Unione istituiti in virtù dei trattati o dei bilanci da questi direttamente o indirettamente gestiti e controllati.

*Al riguardo, si assicura che le attività di raccolta ed aggregazione degli elementi informativi indicati nell'articolo in esame, rientrano tra i compiti istituzionali della Direzione generale di statistica e analisi organizzativa che è titolare delle rilevazioni civili e penali, rilevazioni che costituiscono il presupposto essenziale per interventi di correzione e di miglioramento dell'intera azione del Ministero della giustizia. Infatti, si tratta di adempimenti di rilevazione ordinaria che non richiedono né nuove incombenze né l'istituzione di nuove procedure, ma si avvalgono, invece, di prassi consolidate e di strumentazioni già in uso, ivi comprese le dotazioni informatiche, ragion per cui potranno essere espletati dalla Direzione indicata con le ordinarie risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, non comportando aggravii di spesa per la finanza pubblica.*

## Art. 9

*(Invarianza finanziaria)*

La norma contiene la clausola d'invarianza finanziaria che prevede che dall'attuazione delle disposizioni di cui al presente decreto non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.



Nello specifico, sotto il profilo finanziario, si rileva che il provvedimento in esame, in conformità ed applicazione della direttiva unionale 2017/1371 è suscettibile di creare effetti positivi per la finanza pubblica, soprattutto laddove si introduce la perseguibilità di reati di frodi fiscali di particolare gravità o compiuti attraverso una rete di organizzazioni criminali, per i quali sono previste sanzioni di importi elevati dalle quali deriverà un maggior gettito in entrata per l'erario, allo stato non quantificabile. Inoltre, altri effetti positivi affluiranno alla 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) dai patrimoni delle persone prevenute e condannate a seguito dei sopracitati illeciti fiscali. 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.

La verifica della presente relazione tecnica, effettuata ai sensi e per gli effetti dell'art. 17, comma 4, della legge 24 dicembre 1993 n. 194 ha avuto esito:

POSITIVO

NEGATIVO

29 GEN. 2020

R. F. Doniere, Direttore Generale dello Stato





# Ministero della Giustizia

## UFFICIO LEGISLATIVO

### ANALISI TECNICO-NORMATIVA (ATN)

(all. "A" alla direttiva P.C.M. del 10 settembre 2008 – G.U. n. 219 del 2008)

**TITOLO:** Schema di decreto legislativo recante norme di attuazione della 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.

**Amministrazione competente:** Ministero della giustizia.

**Referenti dell'amministrazione competente:** Dott.ssa Concetta Potito, magistrato presso l'Ufficio legislativo; dott. Lorenzo del Giudice, magistrato presso l'Ufficio legislativo; dott. Stefano Borghi, funzionario presso l'Ufficio legislativo.

### PARTE I. ASPETTI TECNICO-NORMATIVI DI DIRITTO INTERNO

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

L'intervento normativo nasce dalla necessità di dare attuazione, sulla base dei principi di delega e dei criteri direttivi contenuti nell'art. 3 della legge 4 ottobre 2019 n. 117 (Legge di delegazione europea 2018), alla Direttiva (UE) 2017/1371 del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 luglio 2017 (c.d. Direttiva PIF), la quale 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.

La *ratio* della sopra citata direttiva, dopo i precedenti interventi di armonizzazione della politica unionale in materia di tutela degli interessi finanziari della stessa, è racchiusa nel

Considerando 3) della direttiva stessa, laddove 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».

Inoltre, 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»; l'articolo 17, paragrafo 1, prevede, peraltro, che gli Stati membri applichino, a decorrere dalla medesima data, «le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla» direttiva.

Il nostro ordinamento risulta già in gran parte allineato a quanto prescritto nella direttiva (UE) 2017/1371, in virtù dei precedenti interventi normativi <sup>1</sup>, in esecuzione tra l'altro della sopra menzionata Convenzione del 1995, e del recente decreto-legge 26 ottobre 2019, n. 124, recante disposizioni urgenti in materia fiscale e per esigenze indifferibili, in corso di pubblicazione.

In particolare, il comma 2 dell'articolo 39, del sopra menzionato decreto-legge, contiene la previsione, finora assente nel panorama giuridico nazionale, della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche anche per la commissione di reati di natura tributaria, mediante l'introduzione del nuovo articolo 25-quinquiesdecies. Si tratta di una prima risposta normativa del nostro ordinamento alle previsioni dettate dal legislatore eurounitario in materia di tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea, di cui alla citata direttiva UE 2017/1371, che pone come soglia minima di tutela la repressione di gravi frodi IVA, con la facoltà per la legislazione nazionale di mantenere o adottare norme più rigorose.

<sup>1</sup> Cfr. Tra gli altri la legge 29 settembre 2000, n. 300 - Ratifica ed esecuzione dei seguenti Atti internazionali elaborati in base all'articolo K. 3 del Trattato dell'Unione europea: Convenzione sulla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee, fatta a Bruxelles il 26 luglio 1995, del suo primo Protocollo fatto a Dublino il 27 settembre 1996, del Protocollo concernente l'interpretazione in via pregiudiziale, da parte della Corte di Giustizia delle Comunità europee di detta Convenzione, con annessa dichiarazione, fatto a Bruxelles il 29 novembre 1996, nonché della Convenzione relativa alla lotta contro la corruzione nella quale sono coinvolti funzionari delle Comunità europee o degli Stati membri dell'Unione europea, fatta a Bruxelles il 26 maggio 1997 e della Convenzione OCSE sulla lotta alla corruzione di pubblici ufficiali stranieri nelle operazioni economiche internazionali, con annesso, fatta a Parigi il 17 dicembre 1997. Delega al Governo per la disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche e degli enti privi di personalità giuridica.

Il presente intervento normativo introduce, comunque, alcune misure necessarie per conformare la normativa interna alle previsioni della direttiva UE 2017/1371 così da evitare eventuali incongruenze.

Lo schema di decreto legislativo *de quo* risponde anche a ragioni di ordine sistematico-ordinamentale stante lo stretto collegamento che intercorre tra l'ambito di intervento della direttiva c.d. PIF con quello del Regolamento (UE) 2017/1939 del Consiglio del 12 ottobre 2017, relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata sull'istituzione della Procura europea ("EPPO"). La competenza dell'EPPO viene infatti determinata attraverso il rinvio alla direttiva (UE) 2017/1371 sulla protezione degli interessi finanziari dell'Unione. L'art. 22, paragrafo 1, del citato 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 PIF come 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.

Pertanto, l'obiettivo perseguito dal presente provvedimento è, altresì, quello di garantire un'azione più efficace in materia di lotta contro la frode e altre attività illegali lesive degli interessi finanziari dell'Unione e un opportuno coordinamento tra organismi e autorità competenti, anche in considerazione del fatto che sugli stessi si estenderà la competenza dell'EPPO (*European Public Prosecutor Office*) sopra citato.

Per le finalità e gli aspetti sopra evidenziati, 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 è stata determinata dalla strutturazione del decreto legislativo quale intervento di novellazione di disposizioni in gran parte già presenti nell'ordinamento interno, non risultando conforme ad una tale struttura una norma contenente definizioni che poi non avrebbero trovato applicazione nel resto del testo normativo. Inoltre, 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. Una tale elencazione in tanto avrebbe avuto un significato in quanto delimitante le competenze di EPPO e, dunque, quale norma di diritto processuale, di difficile inquadramento nell'ambito del presente testo contenente esclusivamente norme di diritto penale sostanziale.

L'intervento normativo risulta coerente con il programma di Governo.

## 2) Analisi del quadro normativo nazionale

Il presente schema di decreto legislativo, volto a completare l'adeguamento del nostro ordinamento alla direttiva 2017/1371/UE, è destinato ad incidere essenzialmente sul diritto penale interno, e, molto limitatamente, su altri aspetti. In particolare, di seguito vengono individuati quelli che sono considerati reati lesivi degli interessi finanziari dell'Unione seguendo la catalogazione offerta dalla direttiva sopra citata.

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 eurolunitario.

La seconda categoria è composta dai delitti, consumati o tentati, in materia di entrate derivanti dalle risorse proprie provenienti dall'IVA, 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 frodolenza 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 provento dei 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 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 g) 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 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, ultimo 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.

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

Il decreto legislativo contiene disposizioni necessarie a rendere operative le modifiche della normativa attualmente in vigore in materia penale, secondo le linee di intervento sopra tracciate, in ossequio alla delega legislativa contenuta nella legge di delegazione europea.

### **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 specificamente vertenti sulla materia.

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

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**

L'intervento normativo è specificamente volto ad attuare nell'ordinamento interno le disposizioni contenute nella direttiva (UE) 2017/1371 sulla base dei principi di delega e dei criteri direttivi contenuti nell'art. 3 della legge 4 ottobre 2019 n. 117 (Legge di delegazione europea 2018).

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

La Commissione europea in data 18 settembre 2019 ha emesso una lettera di costituzione in mora ex art. 258 TFUE nei confronti dell'Italia per mancato recepimento, entro il termine previsto del 6 luglio 2019, della 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 (P.I. 2019/0279 - DG JUST).

**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. Neppure risulta alcun orientamento giurisprudenziale relativo a tale fattispecie.

Non risulta alcun orientamento giurisprudenziale relativo a tale fattispecie.

**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 QUALITA' 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**

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 di delegazione europea 2018) 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.

#### **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, se non quella di cui all'articolo 3 della legge 4 ottobre 2019, n. 117 (Legge di delegazione europea 2018) relativa all'attuazione della ricordata direttiva relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale.

**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**

Gli uffici ministeriali si sono avvalsi delle risorse interne attraverso lo studio e l'analisi delle relazioni della Commissione europea<sup>2</sup>, dei dossier studi elaborati dal Senato in collaborazione con la guardia di finanza (Lotta alle frodi in danno delle uscite di bilancio dell'Unione europea<sup>3</sup>), della giurisprudenza in materia e dei contributi dottrinari disponibili.

<sup>2</sup> Cfr. relazione COM(2011) 595 definitivo e relativi documenti di lavoro dei servizi della Commissione SEC(2011) 1107, 1108 e 1109 definitivi. Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio Ventinovesima relazione annuale sulla tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea e sulla lotta contro la frode (2017). Bruxelles, 3.9.2018 COM(2018) 553 final.

<sup>3</sup> Documento di analisi n.17- a cura di Fortunato Lambiase, Senato della Repubblica e Comando Generale della guardia di finanza - III reparto operazioni - Ufficio tutela uscite e mercati. Maggio 2018.

## ANALISI DI IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE (A.I.R.)

(Allegato 2 alla direttiva P.C.M. 16 febbraio 2018)

**TITOLO:** schema di decreto legislativo recante attuazione della 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.

**Amministrazione competente:** Ministero della giustizia

**Referenti dell'amministrazione:** Ufficio legislativo.

### SINTESI DELL'AIR E PRINCIPALI CONCLUSIONI

L'intervento normativo nasce dalla necessità di dare attuazione, sulla base dei principi e dei criteri direttivi contenuti nella legge 4 ottobre 2019, n. 117<sup>1</sup>, alla Direttiva (UE) 2017/1371 del 5 luglio 2017, del Parlamento europeo e del Consiglio (c.d. Direttiva PIF), la quale 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.

La *ratio* della direttiva, 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 stessa 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».

Benché il nostro ordinamento risulti già in gran parte allineato a quanto prescritto nella direttiva 2017/1371, in virtù dei precedenti interventi normativi<sup>2</sup> e del recente decreto-legge 26 ottobre 2019, n. 124 (recante disposizioni urgenti in materia fiscale e per esigenze indifferibili) approvato definitivamente il 17 dicembre 2019, il presente schema di decreto legislativo introduce alcune

<sup>1</sup> Legge recante "Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea" - Legge di delegazione europea 2018 (G.U. Serie generale n.245 del 18-10-2019)

<sup>2</sup> Cfr. Tra gli altri la legge 29 settembre 2000, n. 300 - Ratifica ed esecuzione dei seguenti Atti internazionali elaborati in base all'articolo K. 3 del Trattato dell'Unione europea: Convenzione sulla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee, fatta a Bruxelles il 26 luglio 1995, del suo primo Protocollo fatto a Dublino il 27 settembre 1996, del Protocollo concernente l'interpretazione in via pregiudiziale, da parte della Corte di Giustizia delle Comunità europee di detta Convenzione, con annessa dichiarazione, fatto a Bruxelles il 29 novembre 1996, nonché della Convenzione relativa alla lotta contro la corruzione nella quale sono coinvolti funzionari delle Comunità europee o degli Stati membri dell'Unione europea, fatta a Bruxelles il 26 maggio 1997 e della Convenzione OCSE sulla lotta alla corruzione di pubblici ufficiali stranieri nelle operazioni economiche internazionali, con annesso, fatta a Parigi il 17 dicembre 1997. Delega al Governo per la disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche e degli enti privi di personalità giuridica.

misure necessarie per conformare la normativa interna alle previsioni della direttiva stessa così da evitare eventuali incongruenze.

L'intervento normativo risponde altresì a ragioni di ordine sistematico-ordinamentale stante lo stretto collegamento che intercorre tra l'ambito di intervento della direttiva c.d. PIF con quello del Regolamento (UE) 2017/1939 del Consiglio del 12 ottobre 2017, relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata sull'istituzione della Procura europea. La competenza dell'EPPO viene infatti determinata attraverso il rinvio alla direttiva (UE) 2017/1371 sulla protezione degli interessi finanziari dell'Unione. L'art. 22, paragrafo 1, del Regolamento cit., 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 PIF 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.

Obiettivo perseguito dal presente provvedimento è quello di conformare la normativa interna alle disposizioni contenute nella direttiva 2017/1371/UE allo scopo di garantire un'azione più efficace in materia di lotta contro la frode e altre attività illegali lesive degli interessi finanziari dell'Unione e un opportuno coordinamento tra organismi e autorità competenti, anche in considerazione del fatto che sugli stessi si estenderà la competenza dell'*European Public Prosecutor Office*, di cui al Regolamento europeo sopra citato.

Lo scopo finale è quello di allineare, in 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.

A tal proposito, l'intervento contiene un complesso di norme che integrano o modificano le vigenti disposizioni in modo da adeguare le disposizioni nazionali dissonanti con la normativa europea anche introducendo disposizioni speciali ove siano in gioco gli interessi finanziari dell'Unione europea. L'individuazione di nuove figure di reato-presupposto della responsabilità delle persone giuridiche di cui al decreto legislativo n.231/2001 per delitti lesivi degli interessi finanziari dell'unione (tra i quali: il delitto di frode nelle pubbliche forniture, il reato di frode in agricoltura, alcuni delitti contro la pubblica amministrazione, il reato di contrabbando e alcuni delitti tributari non compresi nella disciplina di recente introduzione<sup>3</sup>) completano il quadro della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche nel senso indicato dalla direttiva.

---

<sup>3</sup>Il ddl recante: "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 26 ottobre 2019, n. 124, recante disposizioni urgenti in materia fiscale e per esigenze indifferibili". L'articolo 39 del d.l. 124 del 2019 contiene la previsione, finora assente nel panorama giuridico nazionale, della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche anche per la commissione di reati di natura tributaria.

L'istruttoria normativa s'è avvalsa dei lavori svolti dalla Commissione Europea in sede di trasposizione della direttiva durante i diversi incontri cui hanno partecipato a più riprese le parti interessate, in particolare studiosi universitari di diritto penale e rappresentanti dei governi degli Stati membri, oltre a membri della commissione Libertà civili, giustizia e affari interni del Parlamento europeo. I contributi degli uffici delle procure degli Stati membri sono stati raccolti attraverso questionari e un dibattito in occasione del Forum dei procuratori generali (Eurojust all'Aia il 23 giugno e il 16 dicembre 2011). Il presente intervento tiene altresì conto degli esiti del lavoro di un tavolo tecnico istituito presso il Gabinetto del Ministero della giustizia chiamato ad occuparsi anche dell'implementazione del sopra richiamato Regolamento EPPO che ha coinvolto esperti di diritto penale europeo e in particolare magistrati già inseriti in attività di cooperazione internazionale.

L'opzione di non intervento è stata valutata ma disattesa stante la necessità di allineare l'ordinamento interno alle disposizioni della sopra citata direttiva c.d. PIF, sulla base dei principi e dei criteri direttivi contenuti nella legge di delegazione europea 2018. La mancata trasposizione della predetta direttiva rischierebbe di esporre il nostro Paese ad una possibile procedura di infrazione per inadempimento o violazione degli obblighi derivanti dal diritto dell'Unione. L'opzione scelta di un intervento di novellazione di disposizioni in gran parte già presenti nell'ordinamento interno è quella maggiormente efficace rispetto all'obiettivo del legislatore di combattere le frodi e le altre attività illecite che ledono gli interessi finanziari dell'Unione.

Il provvedimento è suscettibile di creare effetti positivi per la finanza pubblica, grazie anche alla previsione di sanzioni pecuniarie per le condotte fraudolente incidenti sull'imposta IVA e agli importi delle somme e/o del valore stimato dei beni diversi dal denaro sottoponibili a confisca.

## **1. CONTESTO E PROBLEMI DA AFFRONTARE**

Il presente provvedimento reca le disposizioni necessarie per l'attuazione della 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.

La protezione delle finanze UE costituisce un tema di assoluta centralità a fortiori in una organizzazione regionale tra Stati che aveva in origine scopi prettamente economici (dalle comunità carbo-siderurgiche alla C.E.E.) e solo in tempi recenti s'è evoluta verso forme di integrazione politico monetaria e istituzionale (dal Trattato di Maastricht al Trattato di Lisbona)<sup>4</sup>.

Come evidenziato nella relazione della Commissione del 2010 sulla tutela degli interessi finanziari

---

<sup>4</sup> Cfr. Brevi note sulla nuova direttiva PIF. Luci ed ombre del processo di integrazione UE in materia penale, di Enrico Basile, in diritto penale contemporaneo n.12/2017.

dell'Unione<sup>5</sup>, la frode e le altre attività illegali che ledono gli interessi finanziari dell'Unione costituiscono un grave problema che si ripercuote sul bilancio dell'Unione stessa e di conseguenza sui contribuenti. Nonostante il quadro giuridico vigente, le presunte frodi sulle entrate e sulle spese – osserva la Commissione nel documento sopra citato - ammontano a circa 600 milioni di EUR all'anno, ma è presumibile che l'importo reale sia anche maggiore, poiché non tutti i casi sono identificati e denunciati. La “tutela del budget” ha quindi rappresentato una delle prime e più marcate esigenze di ravvicinamento del diritto penale dei Paesi membri, sia pure con le cadenze del lento cammino culminato nel riconoscimento di una competenza diretta della UE in materia penale<sup>6</sup>. I primi elementi di diritto penale a tutela degli interessi finanziari dell'Unione sono stati introdotti nel 1995 mediante la convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee e relativi protocolli (in prosieguo congiuntamente “la convenzione PIF”). La convenzione PIF è stata successivamente ratificata ed attuata in diritto interno da quasi tutti gli Stati membri. Tra le misure pertinenti di diritto penale generale dell'Unione rientra la decisione quadro 2005/212/GAI del Consiglio, del 24 febbraio 2005, relativa alla confisca di beni, strumenti e proventi di reato, che la Commissione ha proposto di sostituire, nei riguardi degli Stati membri partecipanti, mediante una nuova direttiva relativa al congelamento e alla confisca dei proventi di reato nell'Unione europea<sup>7</sup>. Detto quadro è completato da misure di diritto penale generale dell'Unione per lottare contro alcune attività illegali particolarmente dannose per l'economia lecita, come il riciclaggio di denaro<sup>8</sup> e la corruzione<sup>9</sup> che, nonostante non siano specificamente dirette alla tutela degli interessi finanziari dell'Unione, contribuiscono comunque alla loro salvaguardia.

Nonostante l'aquis dell'Unione in questo settore includa la frode, la corruzione e il riciclaggio di denaro, gli Stati membri hanno adottato norme divergenti che spesso portano a livelli non uniformi di tutela nei rispettivi ordinamenti giuridici nazionali. Questo stato di cose mostra che non vi è una tutela equivalente degli interessi finanziari dell'Unione e che le misure contro la frode non hanno raggiunto il necessario livello di deterrenza.

A titolo di esempio, riguardo alla frode, nella relazione alla proposta di direttiva sopra citata si evidenzia come gli Stati membri hanno incluso definizioni di tale reato in numerose forme diverse di legislazione, dal diritto penale generale che può ricomprendere reati specifici o generici, alle

<sup>5</sup> COM(2011) 595 definitivo e relativi documenti di lavoro dei servizi della Commissione SEC(2011) 1107, 1108 e 1109 definitivi.

<sup>6</sup> In tal senso E. Basile, op. cit., pag. 64.

<sup>7</sup> COM(2012) 85 *final* del 12.3.2012.

<sup>8</sup> Direttiva 91/308/CEE del Consiglio, abrogata e sostituita dalla direttiva 2005/60/CE, del 26 ottobre 2005, relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminali e di finanziamento del terrorismo.

<sup>9</sup> Decisione della Commissione del 6.6.2011 che istituisce un meccanismo di relazione anticorruzione (C(2011) 3673 definitivo).

norme sugli illeciti fiscali. Analoga divergenza si riscontra in riferimento ai livelli di sanzioni applicabili a dette fattispecie di reati nei vari Stati membri. La tabella – un estratto di una panoramica più completa, anche per altri reati, figurante nella valutazione d'impatto che accompagna la proposta di direttiva – fornisce un quadro approssimativo della situazione negli Stati membri a dicembre 2011.

#### **SM Sanzioni**

---

AT Pena detentiva fino a **6 mesi** (articolo 146 StGB), **3 anni** (articolo 147, commi 1 e 2, StGB), 10 anni (articoli 147, comma 3, e 148 StGB); pena detentiva fino a 3 o 5 anni e pena pecuniaria fino al doppio dell'importo evaso (articolo 7 AEG).

---

BE Pena detentiva da **1 mese a 5 anni** (articolo 450 del codice delle imposte sul reddito), pena detentiva da **2 mesi a 3 anni** (articolo 451 del codice delle imposte sul reddito) e pene pecuniarie (articoli 259, 260 e 261 della legge generale in materia di imposte ed accise doganali).

---

BG Pena detentiva da **1 a 8 anni** (articoli 209 e 210 del codice penale), pena detentiva da **3 a 10 anni** (articolo 211 del codice penale), pena detentiva da **2 a 8 anni** (articolo 212 del codice penale), pena detentiva da **3 a 10 anni** (articolo 212, comma 3, del codice penale).

---

CY Pena detentiva di **5 anni** (articolo 300 del codice penale), pena detentiva fino a **3 anni** o pena pecuniaria non superiore a **€5 125,80**, o entrambe.

---

CZ Pena detentiva fino a **2 anni** (articoli da 209 a 212 del codice penale).

---

DK Pena detentiva non superiore a **1 anno e 6 mesi** (articolo 279 codice penale) (articolo 289A del codice penale), **8 anni** nei casi aggravati.

---

EE Pena pecuniaria o detentiva fino a **3 anni** (§209 del codice penale), **5 anni** (§210 del codice penale)

---

FI Pena pecuniaria o detentiva da **14 giorni a 2 anni** (capo 36, sezione 1, del codice penale; capo 29, sezione 1, del codice penale; capo 29, sezione 5, del codice penale), da **4 mesi a 4 anni** in forma aggravata.

---

FR Pena detentiva fino a **5 anni** e pena pecuniaria di 375 000 EUR (articoli da 313-1 a 313-3 del

codice penale), fino a  
un massimo di 7 anni e di 750 000 EUR in forma aggravata.

---

DE Pena detentiva fino a **5 anni** o pena pecuniaria (articolo 263 GCC).

---

EL Pena detentiva da **10 giorni a 5 anni**, da **3 mesi a 5 anni** (articolo 386, comma 1, del codice penale), da **2 a 5 anni** in forma aggravata.

---

HU Pena detentiva fino a **2 anni** (§318 del codice penale), **5 anni** (§314 del codice penale).

---

IR Pena detentiva non superiore a **5 anni** (sezione 42 della Legge 2001).

---

IT Pena detentiva da **6 mesi a 3 anni** e pena pecuniaria da **51 a 1 032 EUR** (articolo 640, comma 1, del codice penale),

pena detentiva da 1 a 6 anni (articolo 640-bis del codice penale).

---

LV Pena detentiva fino a **3 anni**, o arresto, servizio alla collettività o pena pecuniaria non superiore a sei volte la

retribuzione minima mensile (17 074,20 EUR) (sezione 177 della Legge penale).

---

LT Lavoro a favore della collettività, pena pecuniaria, limitazione della libertà personale, arresto o pena detentiva fino a

**3 anni** (articolo 182 del codice penale) o fino a **8 anni** (reati gravi).

---

LU Pena detentiva da **1 mese a 1 anno** o pena pecuniaria da **500 a 30 000 EUR** (articolo 490 del codice penale), pena

detentiva da **1 mese a 1 anno** o pena pecuniaria da 500 a 10 000 EUR (articolo 498 del codice penale).

---

MT Pena detentiva da **4 mesi a 1 anno** (articolo 298, comma 1, del codice penale), pena detentiva fino a **18 mesi** e pena

pecuniaria da **2 329,37 a 34 940,60 EUR** (articolo 298 del codice penale), pena detentiva da **7 mesi a 2 anni**

(articolo 308 del codice penale), pena detentiva da **1 a 6 mesi** o **pena pecuniaria** (articolo 309 del codice penale).

---

NL Pena detentiva fino a: **1 anno** (articolo 328 del codice penale), **2 anni** (articolo 334 del codice penale), **3 anni**

(articolo 360 del codice penale), **4 anni** (articoli 227 e 326 del codice penale) o **6 anni** (articoli 225, 336, 359 del

codice penale), o pena pecuniaria fino a **76 000 EUR**.

---

PL Pena detentiva da **3 mesi a 5 anni** (articolo 297 del codice penale).

---

PT Pena detentiva fino a **3 anni** o pena pecuniaria (articolo 217 del codice penale).

RO Pena detentiva da **6 mesi a 12 anni** nella fattispecie di reato di base (articolo 215 del codice penale).

SI Pena detentiva da **3 mesi a 3 anni** (articolo 229 KZ-1), pena detentiva fino a **3 anni** (articolo 211 KZ-1), pena detentiva fino a **5 anni** (articolo 228 KZ-1), pena pecuniaria o detentiva fino a **3 anni** (articolo 231 KZ-1).

SK Pena detentiva fino a **2 anni** (sezione 221 del codice penale), pena detentiva da **1 a 5 anni** (sezioni da 222 a 225 del codice penale).

ES Pena detentiva da **6 mesi a 3 anni** (articolo 252 del codice penale).

SE Pena detentiva fino a **2 anni** (capo 9, sezione 1, del codice penale).

UK Procedimento sommario: pena detentiva fino a **12 mesi**, pena pecuniaria o entrambe (sezione 1 della Legge sulle frodi del 2006); condanna successiva a incriminazione: pena detentiva fino a **10 anni**, pena pecuniaria o entrambe.

Come è dimostrato nella valutazione d'impatto che accompagna la proposta di direttiva sopra cit., dette divergenze incidono negativamente sull'efficacia delle politiche dell'Unione tese a difenderne gli interessi finanziari. Definizioni di reato comuni a tutti gli Stati membri ridurrebbero i rischi di pratiche discordanti, assicurando un'interpretazione uniforme e garantendo che tutte le condizioni necessarie al loro perseguimento siano soddisfatte in modo omogeneo. Esse rafforzerebbero anche l'effetto deterrente e il potenziale repressivo delle pertinenti disposizioni e ridurrebbero l'incentivo per i potenziali autori di reati a spostarsi in giurisdizioni più indulgenti all'interno dell'Unione per svolgere scientemente le loro attività illecite. Per le istituzioni, organi e organismi dell'Unione, condizioni equivalenti di protezione degli interessi di quest'ultima sono anche una questione di credibilità e di garanzia di una giusta esecuzione del bilancio. Alla luce di quanto sopra la direttiva sul presupposto che lo strumento penalistico rappresenta l'*extrema ratio* e fermo il rispetto dei diritti fondamentali in gioco, quali i diritti umani e le garanzie sancite dalla CDFUE tra i quali il *ne bis in idem*, (cfr. considerando 28 e 21), detta norme minime riguardo alla definizione dei reati e di sanzioni in materia di lotta contro la frode e altre attività illegali che ledono gli interessi finanziari dell'Unione. Il fattore determinante è la circostanza che sia realizzato un profitto ai danni del bilancio dell'Unione e quindi a spese di tutti i contribuenti. In particolare la direttiva *de qua* prevede un obbligo di criminalizzazione esteso nei confronti delle persone giuridiche con riferimento a tutte le ipotesi di reato che rientrano nel suo campo di applicazione. È tuttavia prevista 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 e all'elevato ammontare del pregiudizio per tale primario interesse finanziario UE (danno complessivo pari ad almeno 10.000.000,00 di Euro).

Si rappresenta che il nostro ordinamento risulta in gran parte già allineato a quanto richiede la direttiva sopra citata, sia per effetto di precedenti interventi come la legge n. 300/2000 – con la quale è stata ratificata la convenzione sulla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee, del 26 luglio 1995 e i relativi protocolli, sia per effetto del recente decreto-legge 26 ottobre 2019, n. 124, recante disposizioni urgenti in materia fiscale e per esigenze indifferibili, approvato definitivamente il 17 dicembre 2019 (in corso di pubblicazione).

In particolare, il comma 1 dell'articolo 39, (Capo IV: *Modifiche della disciplina penale in materia tributaria e della responsabilità amministrativa degli enti nella stessa materia*) del predetto decreto, modifica molte delle fattispecie penali previste dal decreto legislativo n. 74 del 2000<sup>10</sup>, inasprendo le pene detentive per i reati dichiarativi contemplati dalla direttiva.

Il comma 2 del predetto articolo 39, contiene la previsione finora assente nel panorama giuridico nazionale, della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche anche per la commissione di reati di natura tributaria. Quindi, quando dalla condotta illecita di soggetti apicali dell'ente o di loro sottoposti, da questi ultimi delegati senza che sul loro operato sia stata esercitata alcuna forma di controllo, la persona giuridica abbia tratto beneficio dalla consumazione di reati che ledono gli interessi erariali in materia di imposta sul valore aggiunto e/o in materia di imposta sui redditi, nei confronti dell'ente o persona giuridica comunque denominata e delle associazioni non riconosciute si applicano le sanzioni pecuniarie e interdittive previste dal nuovo articolo 25-*quinquiesdecies*. Si tratta della risposta normativa del nostro ordinamento alle previsioni dettate dal legislatore eurounitario in materia di tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea (direttiva UE 2017/1371) che pone come soglia minima di tutela la repressione di gravi frodi IVA, con la facoltà per la legislazione nazionale di mantenere o adottare norme più rigorose.

Premesso quanto sopra, il presente intervento si rende necessario per allineare il nostro ordinamento alle disposizioni unioniali, introducendo, con riferimento alla responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, altre figure di reato presupposto della suddetta responsabilità e integrando le previsioni del neo articolo 25-*quinquiesdecies* del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, con altri delitti tributari (come quelli di dichiarazione infedele, di omessa dichiarazione e di indebita compensazione), non compresi nella disciplina di recente introduzione, purché ricorrano le condizioni di applicazione della predetta direttiva: commissione del fatto in parte in territorio di altro Stato membro e un'imposta sul valore aggiunto evasa di almeno dieci milioni di euro.

---

<sup>10</sup> D.lgs. 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.

Anche per quanto riguarda la casistica generale delle fattispecie illecite relative alle frodi che ledono gli interessi finanziari dell'Unione e gli "altri" reati sempre considerati lesivi degli interessi unionali (quali: "riciclaggio di denaro", "corruzione attiva e passiva", "appropriazione indebita" da parte di pubblici funzionari, ai sensi dell'articolo 4 della direttiva, paragrafi 1, 2 lett. a) e b) e 3), la legislazione nazionale risulta sostanzialmente adeguata (art. 640-bis c.p. *Truffa aggravata per conseguimento di erogazioni pubbliche*). Inoltre, le fattispecie incriminatrici di cui agli artt. 648, 648-bis e 648-ter c.p., nonché quella di cui all'art. 512-bis c.p., in uno alle previsioni del codice penale in tema di concorso di persone nel reato, di associazione a delinquere, tentativo, favoreggiamento e istigazione a delinquere, sono complessivamente sufficienti a coprire l'ipotesi di "riciclaggio di denaro", come delineata nella fonte unionale. Per quanto sopra detto, si può ritenere che la normativa interna si ponga, in generale, in armonia con quella unionale, fatta salva la necessità di apportare alcuni adeguamenti, come quelli, tra gli altri, in materia di regime sanzionatorio di determinate fattispecie incriminatrici lesive degli interessi finanziari dell'Unione e, relativamente ai delitti tributari in materia di dichiarazione (compresi nell'ambito di applicazione della direttiva) di punibilità del tentativo altrimenti esclusa dalle vigenti disposizioni interne.

Per dare contezza del contesto in cui si muove il presente intervento, si riportano i dati nazionali, relativi agli anni 2017-2018, trasmessi dalla Guardia di finanza in relazione al numero di interventi effettuati e di soggetti denunciati per reati suscettibili di ledere gli interessi finanziari dell'Unione.

Dato nazionale 2017

DATO NAZIONALE GENNAIO - DICEMBRE 2017				
PR.	FATTISPECIE	N. INTERVENTI	N. SOGGETTI DENUNCIATI	
1	Art. 640 bis c.p. (relativo a fondi di origine europea)	461	840	
2	Art. 640, comma 2, n. 1) c.p. (relativo a fondi di origine europea)		6	
3	Art. 316 ter, comma 1 (relativo a fondi di origine europea)		101	
4	Art. 316 bis c.p. (relativo a fondi di origine europea)		77	
5	Art. 2 legge n. 898/1986		32	
6	Art. 2 D.Lgs. 74/2000	12	54	
7	Art. 3 D.Lgs. 74/2000	2	12	
8	Art. 8 D.Lgs. 74/2000	14	117	
9	Art. 282 (Contrabbando nel movimento delle merci attraverso i confini di terra e gli spazi doganali) Dpr. 43/1973	37	39	
10	Art. 283 (Contrabbando nel movimento delle merci nei laghi di confine) Dpr. 43/1973	0	0	
11	Art. 284 (Contrabbando nel movimento marittimo delle merci) Dpr. 43/1973	0	0	
12	Art. 285 (Contrabbando nel movimento delle merci per via aerea) Dpr. 43/1973	1	1	
13	Art. 286 (Contrabbando nelle zone extra-doganali) Dpr. 43/1973	0	0	
14	Art. 287 (Contrabbando per indebito uso di merci importate con agevolazioni doganali) Dpr. 43/1973	0	0	
15	Art. 288 (Contrabbando nei depositi doganali) Dpr. 43/1973	0	0	
16	Art. 289 (Contrabbando nel cabotaggio e nella circolazione) Dpr. 43/1973	0	0	
17	Art. 290 (Contrabbando nell'esportazione di merci ammesse a restituzione di diritti) Dpr. 43/1973	0	0	
18	Art. 291 (Contrabbando nell'importazione od esportazione temporanea) Dpr. 43/1973	23	36	
19	Art. 291-bis. (Contrabbando di tabacchi lavorati esteri) Dpr. 43/1973	1402	1898	
20	Art. 291-quater. (Associazione per delinquere finalizzata al contrabbando di tabacchi lavorati esteri) Dpr. 43/1973	15	150	
21	Art. 292 (Altri casi di contrabbando) Dpr. 43/1973	31	54	
22	Art. 294 (Pena per il contrabbando in caso di mancato o incompleto accertamento dell'oggetto del reato) Dpr. 43/1973	0	0	
23	Evasione dell'I.V.A. all'importazione, art. 70 del D.P.R. n. 633/1972 - Applicazione dell'imposta	0	0	
24	Art. 318 c.p.	4	0	
25	Art. 319 c.p.		5	
26	Art. 319 quater c.p.		0	
27	Art. 320 c.p.		0	
28	Art. 321 c.p.		1	
29	Art. 322 c.p.		1	
30	Art. 322 bis c.p.		0	
31	Art. 648 bis		0	
32	Art. 648 ter - 1		8	5
33	Art. 648 ter		6	11
34	Art. 648	2	1	
35	art. 24 del D.Lgs. 231/2001	19	20	
36	art. 25 del D.Lgs. 231/2001	0	0	
37	art. 25-octies del D.Lgs. 231/2001	0	0	

Dato nazionale gen-ott 2018

DATO NAZIONALE GENNAIO - OTTOBRE 2018			
PR.	FATTISPECIE	N. INTERVENTI	N. SOGGETTI DENUNCIATI
1	Art. 640 bis c.p. (relativo a fondi di origine europea)	365	680
2	Art. 640, comma 2, n. 1) c.p. (relativo a fondi di origine europea)		7
3	Art. 316 ter, comma 1 (relativo a fondi di origine europea)		61
4	Art. 316 bis c.p. (relativo a fondi di origine europea)		125
5	Art. 2 legge n. 898/1986		35
6	Art. 2 D.Lgs. 74/2000	11	74
7	Art. 3 D.Lgs. 74/2000	5	18
8	Art. 8 D.Lgs. 74/2000	11	134
9	Art. 282 (Contrabbando nel movimento delle merci attraverso i confini di terra e gli spazi doganali) Dpr. 43/1973	14	18
10	Art. 283 (Contrabbando nel movimento delle merci nei laghi di confine) Dpr. 43/1973	0	0
11	Art. 284 (Contrabbando nel movimento marittimo delle merci) Dpr. 43/1973	2	2
12	Art. 285 (Contrabbando nel movimento delle merci per via aerea) Dpr. 43/1973	0	0
13	Art. 286 (Contrabbando nelle zone extra-doganali) Dpr. 43/1973	0	0
14	Art. 287 (Contrabbando per indebito uso di merci importate con agevolazioni doganali) Dpr. 43/1973	0	0
15	Art. 288 (Contrabbando nei depositi doganali) Dpr. 43/1973	0	0
16	Art. 289 (Contrabbando nel cabotaggio e nella circolazione) Dpr. 43/1973	0	0
17	Art. 290 (Contrabbando nell'esportazione di merci ammesse a restituzione di dritti) Dpr. 43/1973	0	0
18	Art. 291 (Contrabbando nell'importazione od esportazione temporanea) Dpr. 43/1973	83	89
19	Art. 291-bis. (Contrabbando di tabacchi lavorati esteri) Dpr. 43/1973	1042	1425
20	Art. 291-quater. (Associazione per delinquere finalizzata al contrabbando di tabacchi lavorati esteri) Dpr. 43/1973	12	147
21	Art. 292 (Altri casi di contrabbando) Dpr. 43/1973	19	24
22	Art. 294 (Pena per il contrabbando in caso di mancato o incompleto accertamento dell'oggetto del reato) Dpr. 43/1973	0	0
23	Evasione dell'I.V.A. all'importazione, art. 70 del D.P.R. n. 633/1972 - Applicazione dell'imposta	0	0
24	Art. 318 c.p.	2	0
25	Art. 319 c.p.		2
26	Art. 319 quater c.p.		0
27	Art. 320 c.p.		1
28	Art. 321 c.p.		0
29	Art. 322 c.p.		0
30	Art. 322 bis c.p.		0
31	Art. 648 bis	5	4
32	Art. 648 ter - 1	4	10
33	Art. 648 ter	4	4
34	Art. 648	14	18
35	art. 24 del D.Lgs. 231/2001	0	0
36	art. 25 del D.Lgs. 231/2001	0	0
37	art. 25-octies del D.Lgs. 231/2001	0	0

Di seguito, vengono richiamati i dati relativi ai procedimenti iscritti e definiti nei tribunali italiani – sezione gip/gup e dibattimento, anni 2015-2018- in ordine ai reati tributari previsti dal d.lgs n. 74 del 2000, al numero delle sentenze di applicazione pena su richiesta delle parti e delle sentenze di condanne emesse dal 2015 al 2018, iscritte nel Sistema informativo del Casellario per reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto<sup>11</sup>, nonché, con riferimento agli stessi anni, le

<sup>11</sup> Si rappresenta che il Casellario fornisce il dato relativo al numero di sentenze iscritte nel Sistema Informativo del

confische applicate in sentenze di condanna e di applicazione pena su richiesta delle parti (artt. 444-445 c.p.p) per reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto (D.Lgs. 74/2000).

In particolare, in relazione ai reati rilevanti ai fini della direttiva PIF, oggetto del presente intervento, per quanto riguarda i delitti tributari, consumati o tentati, assumono rilievo solo quelli in materia di entrate derivanti dall'IVA, cui consegue 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, quindi, anche in parte nel territorio di altro Stato membro dell'Unione europea) 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.

In concreto, sono riconducibili alla categoria anzidetta, sempre che risultino superate le soglie di rilevanza indicate, i seguenti reati tributari:

- 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-quater del decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74;
- articolo 11 del decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74;

---

Casellario, ciò significa che, a fronte di una sentenza del giudice, emessa per tre imputati, di cui uno assolto e due condannati con sentenza definitiva, al Casellario risultano iscritte due sentenze di condanna, uno per ogni imputato condannato definitivo. Inoltre i dati sono stati estratti per anno di emissione della sentenza. Questa assunzione necessariamente comporta che i dati più recenti siano più bassi, perché le sentenze più recenti di condanna possono essere non ancora passate in giudicato, o le stesse non sono state ancora iscritte nel Sistema Informativo del Casellario.

**Tab.1 - Procedimenti iscritti e definiti nei Tribunali italiani - sezione gip/gup - contenenti i reati tributari previsti dal d.lgs n.74 del 2000. Anni 2015<sup>(a)</sup>-2018**

Reati	2015		2016		2017		2018	
	Isritti	Definiti	Isritti	Definiti	Isritti	Definiti	Isritti	Definiti
Dichiarazione fraudolenta mediante uso di fatture o altri documenti per operazioni inesistenti (art. 2 d.lgs 74/2000)	5.161	5.716	5.728	5.686	5.008	5.081	5.259	5.144
Dichiarazione fraudolenta mediante altri artifici (art. 3 d.lgs 74/2000)	298	305	392	388	335	334	339	359
Dichiarazione infedele (art. 4 d.lgs 74/2000)	3.667	3.430	4.288	4.480	3.022	3.125	2.763	3.049
Omessa dichiarazione (art. 5 d.lgs 74/2000)	3.653	3.464	4.598	4.403	4.358	4.358	4.275	4.419
Emissione di fatture o altri documenti per operazioni inesistenti (art. 8 d.lgs 74/2000)	2.584	2.683	3.041	2.899	2.824	2.744	3.032	3.017
Occultamento o distruzione di documenti contabili (art. 10 d.lgs 74/2000)	1.754	1.819	2.280	2.109	2.323	2.147	2.544	2.445
Omesso versamento di ritenute dovute o certificate (art. 10 bis d.lgs 74/2000)	4.259	3.872	4.591	6.011	1.580	2.335	1.379	1.844
Omesso versamento di IVA (art. 10 ter d.lgs 74/2000)	8.262	7.896	7.834	11.414	2.201	3.786	1.706	2.680
Indebita compensazione (art. 10 quater d.lgs 74/2000)	435	382	580	530	712	667	968	758
Sottrazione fraudolenta al pagamento di imposte (art. 11 d.lgs 74/2000)	341	334	437	407	403	391	420	417

(a) Per il 2015 la percentuale di copertura è pari al 92% dei procedimenti trattati dagli uffici giudiziari.

(b) I dati non possono essere sommati perché i reati in elenco potrebbero essere presenti nella stessa imputazione o nello stesso procedimento.

Fonte: Ministero della Giustizia - Direzione Generale di Statistica e Analisi Organizzativa

**Tab.2 - Procedimenti iscritti e definiti nei Tribunali italiani - sezione dibattimento - contenenti i reati tributari previsti dal d.lgs n.74 del 2000. Anni 2015<sup>(a)</sup>-2018**

Reati	2015		2016		2017		2018	
	Isritti	Definiti	Isritti	Definiti	Isritti	Definiti	Isritti	Definiti
Dichiarazione fraudolenta mediante uso di fatture o altri documenti per operazioni inesistenti (art. 2 d.lgs 74/2000)	2.059	2.147	1.862	2.226	1.695	1.840	1.730	1.731
Dichiarazione fraudolenta mediante altri artifici (art. 3 d.lgs 74/2000)	82	87	96	98	78	83	103	85
Dichiarazione infedele (art. 4 d.lgs 74/2000)	1.360	1.298	1.188	1.519	914	987	816	852
Omessa dichiarazione (art. 5 d.lgs 74/2000)	2.288	1.727	2.367	2.233	2.352	1.941	2.593	1.993
Emissione di fatture o altri documenti per operazioni inesistenti (art. 8 d.lgs 74/2000)	905	846	940	869	961	885	1.007	980
Occultamento o distruzione di documenti contabili (art. 10 d.lgs 74/2000)	1.008	916	1.016	978	1.027	878	1.184	993
Omesso versamento di ritenute dovute o certificate (art. 10 bis d.lgs 74/2000)	2.904	2.714	2.175	3.766	1.279	1.180	1.006	1.117
Omesso versamento di IVA (art. 10 ter d.lgs 74/2000)	5.827	5.787	3.673	6.701	1.744	1.763	1.408	1.446
Indebita compensazione (art. 10 quater d.lgs 74/2000)	276	205	329	291	347	281	375	298
Sottrazione fraudolenta al pagamento di imposte (art. 11 d.lgs 74/2000)	184	107	207	142	172	143	196	189

(a) Per il 2015 la percentuale di copertura è pari al 90% dei procedimenti trattati dagli uffici giudiziari.

(b) I dati non possono essere sommati perché i reati in elenco potrebbero essere presenti nella stessa imputazione o nello stesso procedimento.

Fonte: Ministero della Giustizia - Direzione Generale di Statistica e Analisi Organizzativa

<b>Sentenze di applicazione pena su richiesta delle parti (art. 444-445 c.p.p.) emesse dal 2015 al 2018 iscritte nel Sistema Informativo del Casellario per reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto (D.Lgs 74/2000)</b>						
ipotesi di reato del D.Lgs n° 74 del 2000 (Nuova disciplina dei reati in materia di imposte sul reddito sul valore aggiunto, a norma dell'articolo 9 della legge 25 giugno 1999, n.205.)		2015	2016	2017	2018	Totale
<b>Dichiarazione fraudolenta mediante uso di fatture o altri documenti per operazioni inesistenti</b>	art. 2 comma 1	41	17	21	11	90
	art. 2 comma 2	1	0	0	0	1
	art. 2 (altro)	317	264	193	219	993
<b>Dichiarazione fraudolenta mediante altri artifici</b>	art. 3 comma 1	0	0	0	0	0
	art. 3 (altro)	21	11	4	4	40
<b>Dichiarazione infedele</b>	art. 4 comma 1 lettera a)	0	0	1	1	2
	art. 4 comma 1 lettera b)	0	0	0	0	0
	art. 4 comma 1 ter	0	0	0	0	0
	art.4 comma 1 (altro)	3	0	0	1	4
	art. 4 (altro)	78	36	47	15	176
<b>Omessa dichiarazione</b>	art. 5 comma 1	5	4	4	4	17
	art. 5 comma 1 bis	0	0	0	0	0
	art. 5 (altro)	140	94	96	85	415
<b>Emissione di fatture o altri documenti per operazioni inesistenti</b>	art. 8 comma 1	15	7	11	2	35
	art. 8 comma 2	0	0	1	1	2
	art. 8 (altro)	149	101	74	84	408
<b>Occultamento o distrazione di documenti contabili</b>	art. 10	159	119	126	133	537
<b>Omesso versamento di ritenute dovute o certificate</b>	art. 10 bis	144	64	28	25	261
<b>Omesso versamento di IVA</b>	art. 10 ter	199	51	42	39	331
<b>Sottrazione fraudolenta al pagamento di imposte</b>	art. 11	15	14	11	15	55

Fonte: Sistema Informativo del Casellario

*\* non è consentito l'utilizzo dei dati per finalità diverse da quelle istituzionali\**

N.B. La rilevazione potrebbe discostarsi dai dati reali a causa del fenomeno dell'arretrato nell'alimentazione del sistema da parte degli uffici.

<b>Sentenze di condanna emesse dal 2015 al 2018 iscritte nel Sistema Informativo del Casellario per reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto (D.Lgs 74/2000)</b>						
<b>Ipotesi di reato del D.Lgs n° 74 del 2000 (Nuova disciplina dei reati in materia di imposte sui redditi sul valore aggiunto, a norma dell'articolo 9 della legge 25 giugno 1999, n.205.)</b>		<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>Totale</b>
<b>Dichiarazione fraudolenta mediante uso di fatture o altri documenti per operazioni inesistenti</b>	art. 2 comma 1	37	32	24	19	112
	art. 2 comma 2	16	1	2	2	21
	art. 2 (altro)	320	242	218	193	973
<b>Dichiarazione fraudolenta mediante altri artifici</b>	art. 3 comma 1	0	0	0	0	0
	art. 3 (altro)	8	6	12	9	35
<b>Dichiarazione infedele</b>	art. 4 comma 1 lettera a)	1	0	0	0	1
	art. 4 comma 1 lettera b)	1	0	0	0	1
	art. 4 comma 1 ter	0	0	0	0	0
	art.4 comma 1 (altro)	1	0	0	0	1
	art. 4 (altro)	78	50	50	52	230
<b>Omessa dichiarazione</b>	art. 5 comma 1	29	19	16	17	81
	art. 5 comma 1 bis	0	0	0	0	0
	art. 5 (altro)	398	363	291	318	1370
<b>Emissione di fatture o altri documenti per operazioni inesistenti</b>	art. 8 comma 1	25	26	9	17	77
	art. 8 comma 2	0	0	1	0	1
	art. 8 (altro)	164	146	146	137	593
<b>Occultamento o distruzione di documenti contabili</b>	art. 10	389	370	290	284	1333
<b>Omesso versamento di ritenute dovute o certificate</b>	art. 10 bis	329	119	119	88	655
<b>Omesso versamento di IVA</b>	art. 10 ter	690	286	213	199	1388
<b>Sottrazione fraudolenta al pagamento di imposte</b>	art. 11	12	18	27	19	76

Fonte: Sistema Informativo del Casellario

*" non è consentito l'utilizzo dei dati per finalità diverse da quelle istituzionali"*

N.B. La rilevazione potrebbe discostarsi dai dati reali a causa del fenomeno dell'arretrato nell'alimentazione del sistema da parte degli uffici.

**Confische applicate in sentenze di condanna e di applicazione pena su richiesta delle parti (art. 444-445 c.p.p.) emesse dal 2015 al 2018 iscritte nel Sistema Informativo del Casellario per reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto (D.Lgs 74/2000) dal 2015 al 2018**

Ipotesi di reato del D.Lgs 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.)		2015	2016	2017	2018	Totale
<b>Dichiarazione fraudolenta mediante uso di fatture o altri documenti per operazioni inesistenti</b>	art. 2 comma 1	9	10	7	5	31
	art. 2 comma 2	0	0	0	0	0
	art. 2 (altro)	86	61	70	60	277
<b>Dichiarazione fraudolenta mediante altri artifici</b>	art. 3 comma 1	0	0	0	0	0
	art. 3 (altro)	2	2	1	4	9
<b>Dichiarazione infedele</b>	art. 4 comma 1 lettera a)	0	0	1	0	1
	art. 4 comma 1 lettera b)	0	0	0	0	0
	art. 4 comma 1 ter	0	0	0	0	0
	art.4 comma 1 (altro)	1	0	0	0	1
	art. 4 (altro)	19	10	26	18	73
<b>Omessa dichiarazione</b>	art. 5 comma 1	2	4	7	2	15
	art. 5 comma 1 bis	0	0	0	0	0
	art. 5 (altro)	58	61	74	91	284
<b>Emissione di fatture o altri documenti per operazioni inesistenti</b>	art. 8 comma 1	6	3	6	2	17
	art. 8 comma 2	0	0	0	0	0
	art. 8 (altro)	63	52	51	50	216
<b>Occultamento o distruzione di documenti contabili</b>	art. 10	26	32	37	37	132
<b>Omesso versamento di ritenute dovute o certificate</b>	art. 10 bis	31	25	11	13	80
<b>Omesso versamento di IVA</b>	art. 10 ter	57	46	44	53	200
<b>Sottrazione fraudolenta al pagamento di imposte</b>	art. 11	7	7	16	15	45

Fonte: Sistema Informativo del Casellario

*" non è consentito l'utilizzo dei dati per finalità diverse da quelle istituzionali"*

N.B. La rilevazione potrebbe discostarsi dai dati reali a causa del fenomeno dell'arretrato nell'alimentazione del sistema da parte degli uffici.

## **2. OBIETTIVI DELL'INTERVENTO E RELATIVI INDICATORI**

### **2.1 Obiettivi generali e specifici**

L'obiettivo generale che ha guidato la formulazione dell'intervento normativo è quello di contribuire a rafforzare, nel diritto interno, la tutela degli interessi finanziari dell'Unione

Gli obiettivi specifici sono quelli, da un lato, di consentire che il nostro ordinamento nazionale risulti completamente allineato a quanto richiede la direttiva (UE) 2017/1371, ai fini della protezione degli interessi finanziari dell'Unione. Dall'altro lato, si tratta di esercitare la delega conferita con la legge di delegazione europea.

Strumentali a tali obiettivi le previsioni che modificano e/o integrano le disposizioni nazionali dissonanti con la normativa europea e introducono nuove fattispecie di reato ove siano in gioco gli interessi finanziari dell'Unione europea. Si tratta di interventi necessari per garantire un'azione più efficace in materia di lotta contro la frode e altre attività illegali lesive dei bilanci europei e un opportuno coordinamento tra organismi e autorità competenti, anche in considerazione del fatto che sugli stessi si estenderà la competenza dell'*European Public Prosecutor Office*, di cui al Regolamento europeo 2017/1939, sopra citato.

### **2.2 Indicatori e valori di riferimento**

L'indicatore che consentirà di verificare il grado di raggiungimento dell'obiettivo è rappresentato:

- dal numero dei procedimenti iscritti relativi ai reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione europea e dall'aumento in percentuale delle relative indagini;
- dal numero delle sentenze (di proscioglimento o di condanna) adottate e dal numero dei provvedimenti di archiviazione;
- dagli importi delle somme sottoposte a confisca e dal valore stimato dei beni, diversi dal denaro, sottoposti a confisca nei processi relativi ai reati indicati;
- dal danno stimato per il bilancio dell'Unione europea o al bilancio di istituzioni, organi e organismi dell'Unione istituiti in virtù dei trattati o dei bilanci da questi direttamente o indirettamente gestiti e controllati.

## **3. OPZIONI DI INTERVENTO E VALUTAZIONE PRELIMINARE**

L'opzione zero, è stata esclusa, in quanto, s'è trattato di implementare una direttiva, esercitando la delega contenuta nella legge di delegazione europea ed essendo necessario allineare l'ordinamento interno a quello unionale specie in vista della prossima operatività di EPPO. Tanto anche al fine di una armonizzazione dell'ordinamento interno con quello unionale. La mancata abrogazione delle disposizioni vigenti incompatibili con la direttiva sopracitata, ovvero la mancata introduzione delle

necessarie misure di modifica e/o di integrazione del sistema vigente rischierebbe di esporre il nostro Paese ad una possibile procedura di infrazione per inadempimento o violazione degli obblighi derivanti dal diritto dell'Unione.

Come sopra detto, pur considerando che l'ordinamento interno risulta in gran parte già adeguato a quanto richiede la direttiva, tale allineamento non è esaustivo e, pertanto, il presente intervento provvede, da un lato, ad apportare modifiche ad alcune disposizioni del codice penale al fine di realizzare una più efficiente tutela penale degli interessi finanziari dell'Unione, prevenendo aumenti della pena edittale agli articoli 316 e 316-ter del codice penale, estendendo la punibilità a titolo di corruzione dei pubblici ufficiali o 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, affiancando l'Unione europea allo Stato ed ad altri enti pubblici, quali persone offese del delitto di truffa di cui all'articolo 640, comma 2, n.1. Dall'altro lato, l'intervento introduce, relativamente ai delitti tributari in materia di dichiarazione, la punibilità del tentativo finora esclusa dall'ordinamento interno e completa il quadro della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche conformemente a quanto indicato dalla direttiva.

Circa, poi, la valutazione preliminare delle opzioni proposte, non ricorrono vincoli normativi ostativi. L'intervento profilato, inoltre, si rappresenta efficace in relazione agli obiettivi generali e specifici sopra cennati. Appare proporzionato, essendo prefigurato nei termini necessari e sufficienti a permettere il pieno allineamento di cui sopra s'è detto. Ancora, risulta senz'altro fattibile, non solo sul piano normativo, ma anche dal punto di vista delle risorse disponibili e dei tempi di attuazione, non richiedendosi nuovi impegni finanziari a carico dell'erario.

Le opzioni adottate nell'esercizio della delega, infine, appaiono senz'altro attuabili.

#### **4. COMPARAZIONE DELLE OPZIONI E MOTIVAZIONE DELL'OPZIONE PREFERITA**

L'intervento normativo attua, sulla base della delega contenuta nella legge di delegazione europea 2018, la direttiva (UE) 2017/1371 che 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.

L'intervento regolatorio in esame ha comportato l'esame di altre opzioni che, adeguatamente valutate, hanno poi condotto alle scelte trasfuse nel decreto legislativo in esame.

Nel corso dell'istruttoria era stata valutata la possibilità di introdurre una specifica norma contenente le definizioni di reati da ritenersi lesivi degli interessi finanziari dell'Unione europea agli effetti penali, ai sensi degli articoli 3 e seguenti della direttiva sopra citata (c.d. reati "PIF").

Tale opzione è stata tuttavia scartata in considerazione della natura del presente provvedimento strutturato come intervento di novellazione di disposizioni in gran parte già presenti nell'ordinamento interno. S'è ritenuto che una norma contenente mere definizioni che poi non avrebbe trovato applicazione nel resto del testo normativo, non apparisse conforme ad una tale struttura. Una specifica elencazione di reati c.d. PIF in tanto avrebbe un significato in quanto delimitante le competenze della Procura europea (di cui al Regolamento (UE) 2017/1939 citato) e dunque quale norma di diritto processuale, di difficile inquadramento nell'ambito del presente testo contenente esclusivamente norme di diritto penale sostanziale.

Nel rispetto dei principi e dei criteri direttivi fissati nella legge delega e nella consapevolezza dell'importanza di un approccio strategico alla lotta contro la frode e le irregolarità, l'opzione scelta è quella più efficace in termini di realizzazione degli obiettivi prefissati e quella che presenta impatti sociali positivi. Una sistematica penale della materia più moderna e maggiormente corrispondente agli standard europei consente un contrasto più efficace ed uniforme di reati gravemente lesivi degli interessi finanziari europei come frodi, truffe, corruzione e altre attività illegali particolarmente dannose per l'economia lecita con evidenti ricadute, nel medio e lungo termine, per i bilanci erariali e la crescita e la competitività del Paese.

Gli spazi di discrezionalità lasciati dalla direttiva e dalla legge di delegazione hanno imposto alcune scelte tecniche le cui motivazioni possono sintetizzarsi come segue:

- la struttura del testo normativo, quale complesso di norme integrative o modificative delle vigenti disposizioni, ha fatto ritenere 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. L'alternativa di un'abrogazione espressa avrebbe comportato un vuoto di tutela che avrebbe dovuto comunque essere riempito attraverso l'integrale riscrittura delle disposizioni oggetto di intervento;
- quanto all'articolo 9 della direttiva ed al corrispondente criterio di delega di cui alla lettera g) 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. Ulteriori interventi – non necessari – avrebbero creato disomogeneità di disciplina in ragione della sola natura della persona offesa dai reati presupposto, senza alcuna

- ragione giustificatrice e senza alcuna necessità;
- quanto, infine, alla giurisdizione, il sistema normativo interno 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, ultimo 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.

#### **4.1 Impatti economici, sociali ed ambientali per categoria di destinatari**

Destinatari diretti del presente intervento sono gli appartenenti alla magistratura requirente e giudicante, le rispettive cancellerie, le forze dell'ordine (polizia giudiziaria, arma dei carabinieri, guardia di finanza), l'agenzia delle entrate. 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.

Destinatari diretti sono altresì le PMI di cui al decreto legislativo n 231/2001 per l'ampliamento del catalogo dei reati-presupposto della responsabilità degli enti collettivi. Nel medio e lungo termine, una più efficace lotta contro la frode e le irregolarità contribuirà ad una più corretta e trasparente concorrenza a vantaggio delle imprese medio-piccole, di quanti operano onestamente nel mercato e, del sistema economico in generale.

Nello specifico, sotto il profilo finanziario, la relazione tecnica allegata, evidenzia che il provvedimento in esame, in conformità ed applicazione della direttiva unionale 2017/1371, è suscettibile di creare effetti positivi per la finanza pubblica, soprattutto laddove si introduce la perseguibilità di reati di frodi fiscali di particolare gravità o compiuti attraverso una rete di organizzazioni criminali, per i quali sono previste sanzioni di importi elevati dalle quali deriverà un maggior gettito in entrata per l'erario (allo stato non quantificabile). Inoltre, altri effetti positivi affluiranno alla 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) dai patrimoni delle persone prevenute e condannate a seguito dei sopracitati illeciti fiscali.

Sebbene non siano possibili allo stato proiezioni precise, nel breve e medio termine, le misure previste dal presente intervento produrranno effetti anche in termini di potenziamento delle attività

di indagine e delle azioni penali dirette a contrastare crimini che ledono gli interessi finanziari dell'Unione Europea. È prevedibile altresì una riduzione dei tempi di svolgimento delle indagini transfrontaliere e una migliore qualità dell'accertamento probatorio anche in considerazione del fatto che a partire dal 21 novembre 2020 diventerà operativa la Procura europea (EPPO), istituita con il Regolamento (UE) 2017/1939, con notevoli vantaggi non solo per il bilancio dell'Unione europea ma anche per l'intera collettività.

#### **4.2 Impatti specifici**

Gli effetti, invero indiretti, sulle PMI sono connessi essenzialmente alla parte dell'intervento che va, da un lato, ad integrare le previsioni di cui al d.lgs. n. 231/2001, nel senso di prevedere espressamente la responsabilità da parte delle persone giuridiche anche per i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione europea, e, dall'altro, a prevedere, solo ove ritenuto necessario, che, per i ridetti reati, in aggiunta alle sanzioni già previste nel cit. decreto, siano introdotte, sempre per le persone giuridiche, talune delle sanzioni di cui all'art. 9 della direttiva suddetta e che tali sanzioni siano effettive, proporzionate e dissuasive. Invero, tali innovazioni, in parte eventuali, potrebbero incidere sulle PMI solo se queste ultime abbiano assunto personalità giuridica. Del resto, dal punto di vista della concorrenza, tale responsabilità amministrativa e le relative sanzioni andrebbero ad operare non solo contro le PMI che abbiano natura di persona giuridica e solo rispetto a quelle che meritino di essere sanzionate in relazione a reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, senza perciò rischiare di espellere o emarginare dal mercato, con effetti distorsivi sulla concorrenza, imprese medio-piccole, ma al contrario contribuendo ad una più corretta concorrenza.

Un più efficace contrasto giudiziario di tale circuito criminale, da questo punto di vista, avrà un impatto favorevole per le imprese, ivi comprese quelle piccole e medie. In tale chiave, allora, una responsabilità amministrativa nel campo, correlata ad efficaci sanzioni, se del caso, ulteriori rispetto a quelle già contemplate, è da considerare come un efficace strumento di prevenzione, di contrasto e quindi di protezione.

L'intervento non comporta oneri informativi ed appare rispettoso dei livelli minimi di regolazione europea.

#### **4.3 Motivazione dell'opzione preferita**

Alla luce della valutazione e della comparazione svolte, la motivazione dell'opzione preferita è quella di allineare pienamente l'ordinamento interno a quanto richiesto dalla direttiva anche allo scopo di ridurre al minimo le divergenze normative tra gli Stati membri nel campo, cui si è fatto già cenno nelle Sezioni sopra e quindi di assicurare più omogenei livelli di tutela rispetto ai reati a

danno del bilancio dell'UE.

## **5. MODALITA' DI ATTUAZIONE E MONITORAGGIO**

### **5.1 Attuazione**

Il Ministero della giustizia è soggetto attivo dell'attuazione, cui provvede attraverso la Direzione generale di statistica e analisi organizzativa che assicura che le attività di raccolta ed aggregazione degli elementi informativi sopra indicati.

L'attuazione sarà affidata a livello nazionale soprattutto ai Procuratori europei delegati, i quali agiranno sulla base delle indicazioni e in coordinamento con gli altri organi della Procura europea.

L'attuazione della suddetta analisi è tuttavia subordinata all'adeguamento del vigente sistema di statistica che allo stato non consente di estrapolare dai registri dati ed evidenze quantitative riferibili ai reati che offendono gli interessi finanziari dell'Unione europea.

### **5.2 Monitoraggio**

Il monitoraggio sarà effettuato con i mezzi ed il personale a disposizione del Ministero della giustizia e senza ulteriori oneri.

In vista della necessaria armonizzazione dei sistemi dell'Unione europea, è previsto che ogni anno il Ministero della giustizia invii alla Commissione europea una relazione contenente i dati statistici relativi al numero dei procedimenti iscritti, delle sentenze adottate e dei provvedimenti di archiviazione, Saranno esaminati, in particolare, il numero delle indagini e delle azioni penali intentate nel campo che interessa; l'ammontare del recupero dei fondi ottenuti illegalmente.

A ciò si aggiunga che la Procura europea pubblica una relazione annuale sulle sue attività e il procuratore europeo o i procuratori europei delegati possono anche essere invitati a trasmettere informazioni ai parlamenti nazionali.

Al fine di rendere concretamente possibile le predette attività di monitoraggio e di verifica dei reati lesivi degli interessi finanziari unionali l'attuale sistema di produzione delle statistiche di settore dovrà essere rimodulato e adeguato alle modifiche apportate dal presente intervento per supportare l'analisi in materia con specifiche evidenze di tipo quantitativo.

La suddetta implementazione sarà effettuata con le risorse a disposizione del Ministero della giustizia. Al riguardo, la relazione tecnica, evidenzia che le attività di raccolta e di aggregazione dei dati rientrano tra i compiti istituzionali della Direzione generale di statistica e analisi organizzativa che è titolare delle rilevazioni civili e penali, rilevazioni che costituiscono il presupposto essenziale per interventi di correzione e di miglioramento dell'intera azione del Ministero della giustizia.

Infatti, si tratta di adempimenti di rilevazione ordinaria che non richiedono né nuove incombenze né l'istituzione di nuove procedure, ma si avvalgono, invece, di prassi consolidate e di strumentazioni già in uso, ivi comprese le dotazioni informatiche, ragion per cui potranno essere espletati dalla Direzione indicata con le ordinarie risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, non comportando aggravii di spesa per la finanza pubblica.

### **CONSULTAZIONI SVOLTE NEL CORSO DELL'AIR**

Come sopra anticipato l'istruttoria normativa s'è avvalsa dei lavori svolti dalla Commissione europea in sede di trasposizione della direttiva durante i diversi incontri cui hanno partecipato a più riprese le parti interessate, in particolare studiosi universitari di diritto penale e rappresentanti dei governi degli Stati membri, oltre a membri della commissione Libertà civili, giustizia e affari interni del Parlamento europeo. I contributi degli uffici delle procure degli Stati membri sono stati raccolti attraverso questionari e un dibattito in occasione del Forum dei procuratori generali (Eurojust all'Aia il 23 giugno e il 16 dicembre 2011). Il presente intervento tiene altresì conto degli esiti del lavoro di un tavolo tecnico istituito presso il Gabinetto del Ministero della giustizia chiamato ad occuparsi anche dell'implementazione del sopra richiamato Regolamento EPPO, che ha coinvolto esperti di diritto penale europeo e in particolare magistrati già inseriti in attività di cooperazione internazionale.

### **PERCORSO DI VALUTAZIONE**

Gli uffici ministeriali si sono avvalsi delle risorse interne attraverso lo studio e l'analisi delle relazioni della Commissione europea<sup>12</sup>, dei dati comunicati dalla guardia di finanza, dai dossier studi del Senato in materia di lotta alle frodi in danno delle uscite di bilancio dell'Unione europea<sup>13</sup>, della giurisprudenza in materia e dei contributi dottrinari disponibili.

<sup>12</sup> Cfr. relazione COM(2011) 595 definitivo e relativi documenti di lavoro dei servizi della Commissione SEC(2011) 1107, 1108 e 1109 definitivi. Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio- Ventinovesima relazione annuale sulla tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea e sulla lotta contro la frode (2017). Bruxelles, 3.9.2018 COM(2018) 553 final

<sup>13</sup> Documento di analisi n.17- a cura di Fortunato Lambiase, Senato della Repubblica e Comando Generale della guardia di finanza - III reparto operazioni - Ufficio tutela uscite e mercati. Maggio 2018.