LUISS

Dipartimento
di
Giurisprudenza

Dottorato in Diritto e Impresa

Ciclo 37°

La tutela penale dei finanziamenti pubblici

Chiar.mo Prof. A. Gullo

RELATORE

Chiar.ma Prof.ssa G. Morgante

CORRELATORE

Dott. Francesco Pio Nigro Imperiale

CANDIDATO

Anno Accademico 2024/2025

UNIVERSITÀ LUISS GUIDO CARLI
DOTTORATO DI RICERCA IN "DIRITTO E IMPRESA"
XXXVII ciclo

LA TUTELA PENALE DEI FINANZIAMENTI PUBBLICI

INDICE

INTRODUZIONE.

CAPITOLO PRIMO: LA STRATEGIA SOVRANAZIONALE DI CONTRASTO AI REATI CHE OFFENDONO GLI INTERESSI FINANZIARI DELL'UNIONE EUROPEA.

1. Le frodi comunitarie e la necessità di tutelare gli interessi finanziari dell'Unione europea.
2. La Convenzione di Bruxelles sulla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee del 1995 e la proposta del *Corpus Juris*.
3. La ratifica delle Convenzioni internazionali a opera della legge n. 300 del 2000 e le ripercussioni sul tessuto normativo interno.
4. Riserva di legge e diritto dell'Unione europea.
5. La competenza penale dell'Unione europea: dalle origini al Trattato di Lisbona.
6. La Direttiva sulla protezione degli interessi finanziari: (UE) 2017/1371.
7. L'ultimo approdo: l'istituzione della Procura europea.

CAPITOLO SECONDO: IL SISTEMA PENALE ITALIANO DI TUTELA DEI FINANZIAMENTI PUBBLICI.

1. Le fattispecie di truffa aggravata, indebita percezione e malversazione di erogazioni pubbliche: uno sguardo di insieme.

2. La truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche (Art. 640-*bis* c.p.).
   2.1. La natura della fattispecie e il bene giuridico tutelato.
   2.2. L'oggetto materiale del reato.
   2.3. Gli elementi essenziali del delitto.
   2.4. Il momento consumativo. In particolare, la truffa a consumazione prolungata.
   2.5. Le conseguenze sanzionatorie e la confisca.
   2.6. Il rapporto con i delitti di falso.

3. L'indebita percezione di erogazioni pubbliche (Art. 316-*ter* c.p.).
   3.1. Il bene giuridico tutelato, l'oggetto materiale e la condotta incriminata.
   3.2. Il momento consumativo.
   3.3. I controversi rapporti con la truffa aggravata, tra principio di specialità e di sussidiarietà.
   3.4. Le conseguenze sanzionatorie. In particolare, la confisca *ex* art. 322-*ter* c.p.

4. La malversazione di erogazioni pubbliche (Art. 316-*bis* c.p.).
   4.1. La *ratio* della norma nel contrasto delle frodi nelle sovvenzioni. Il bene giuridico tutelato.
   4.2. Soggetti attivi e oggetto materiale del reato.
   4.3. La condotta sanzionata e l'individuazione del momento consumativo.
   4.4. Il rapporto con la truffa aggravata e l'indebita percezione di erogazioni pubbliche.

5. La frode ai danni del Fondo europeo agricolo di garanzia e del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale: l'antesignana delle fattispecie a tutela dei finanziamenti pubblici.

CAPITOLO TERZO: SPUNTI DI RIFLESSIONE IN PROSPETTIVA COMPARATA.

1. Panoramica generale sul contrasto alle frodi nelle sovvenzioni nei principali ordinamenti eurounitari.
   1.1. Il sistema tedesco di contrasto alle frodi nelle sovvenzioni.
   1.2. La peculiarità del caso francese.

2. La disciplina di tutela penale delle sovvenzioni nell'ordinamento spagnolo.
   2.1. Il titolo XIV del codice penale: i delitti contro la *Hacienda Pùblica y la Seguridad Social*.
   2.2. Il *fraude de subvenciones* (art. 308 c.p.): gli elementi del tipo.
   2.3. (segue) La modalità di "malversazione di sovvenzioni".
   2.4. L'elemento soggettivo, la consumazione e la causa di esclusione della responsabilità del *fraude de subvenciones*.
   2.5. Il rapporto tra i due delitti previsti dall'art. 308 c.p.
   2.6. Il rapporto tra il *fraude de subvenciones* e le figure delittuose confinanti.

3. Sintesi dell'indagine comparatistica.

CONCLUSIONI.

BIBLIOGRAFIA.

INTRODUZIONE

Il presente lavoro si propone di indagare, senza pretesa di esaustività, la normativa penale italiana di tutela dei finanziamenti pubblici, al fine di individuare i punti di forza e, al contempo, le criticità del nostro ordinamento. Con riferimento agli aspetti problematici, si tenteranno di fornire degli spunti di riflessione e delle proposte di riforma che, a parere di scrive, potranno contribuire a rendere il sistema più efficiente.

Come noto, le fattispecie delittuose che appartengono al microcosmo di tutela dei finanziamenti pubblici sono principalmente tre: la truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche (art. 640-*bis* c.p.), l'indebita percezione di erogazioni pubbliche (art. 316-*ter* c.p.) e la malversazione di erogazioni pubbliche (art. 316-*bis* c.p.). Tali norme incriminatrici, però, non sono state introdotte contestualmente nel nostro ordinamento, in quanto la truffa aggravata e la malversazione sono state inserite nel tessuto normativo nel 1990, ma per effetto di due diversi interventi di riforma, mentre l'indebita percezione è il frutto del recepimento della Convenzione sulla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee avvenuto con la legge n. 300 del 2000. A queste tre fattispecie deve essere aggiunta la frode ai danni dei Fondi Agricoli Europei, di cui all'art. 2 della legge n. 898 del 1986, la quale, seppur attualmente non trovi più grande riscontro nella prassi applicativa, si rivela di interesse perché rappresenta la prima norma incriminatrice comparsa nel nostro ordinamento per fornire un'organica risposta sanzionatoria al fenomeno delle frodi comunitarie.

I delitti appena indicati puniscono le frodi e gli abusi dei finanziamenti pubblici commessi dai soggetti privati, ma non è escluso che condotte distrattive o appropriative delle risorse dello Stato o dell'Unione europea siano realizzate anche da funzionari pubblici. In tali ipotesi verranno in rilievo le norme incriminatrici del peculato e del nuovo delitto di indebita destinazione di denaro o cose mobili *ex* art. 314-*bis* c.p. Tuttavia, i limiti al presente lavoro non consentono la trattazione anche di questi ultimi due istituti e, pertanto, l'attenzione si concentrerà sugli abusi commessi dai privati.

Occorre premettere che il tema delle frodi nelle sovvenzioni risente fortemente dell'influenza della normativa comunitaria, in quanto basti pensare che

proprio nell'ambito della tutela penale degli interessi finanziari dell'Unione si è sviluppato nel corso degli ultimi decenni il nucleo del diritto penale europeo, atteso che si tratta di una materia che unisce in maniera inscindibile il diritto penale nazionale e il diritto comunitario. Per questo motivo, la trattazione inizierà con l'analisi della strategia sovranazionale di tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea, alla quale è dedicato il primo capitolo.

In apertura sarà offerta una panoramica delle linee di azione impiegate dall'Unione per la salvaguardia delle sue finanze, attività che si realizza necessariamente tramite il coinvolgimento degli Stati membri e avvalendosi del diritto penale nazionale di questi ultimi. In particolare, attraverso il ricorso al principio di assimilazione, affermato per la prima volta nella celebre sentenza della Corte di Giustizia del 1989, a convenzioni internazionali e ad atti di diritto derivato, l'Unione impone agli Stati membri obblighi di criminalizzazione dei comportamenti offensivi del bilancio europeo, residuando in capo alle Istituzioni il potere di emanare direttamente sanzioni amministrative nei confronti dei trasgressori.

Tra i primi significativi atti che sono stati elaborati sul piano sovranazionale figurano la Convenzione di Bruxelles sulla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee del 1995 e il progetto del *Corpus Juris*. Con la prima gli Stati parte si sono impegnati a criminalizzare la frode lesiva degli interessi finanziari dell'Unione – della quale la Convenzione fornisce una prima unitaria nozione – unitamente ai reati di corruzione e riciclaggio, i quali possono accompagnare, rispettivamente a monte e a valle, le condotte di frode. Il *Corpus Juris*, invece, costituisce un insieme di studi, finanziati dalla Commissione e condotti da giuristi degli Stati membri, finalizzati alla codificazione di un sistema organico di norme penali europee, sostanziali e processuali, limitatamente al settore della tutela degli interessi finanziari. Sebbene tale progetto non sia stato mai recepito in un atto normativo vincolante, gli studi ivi contenuti hanno contribuito al futuro sviluppo del processo di integrazione europea in campo penale.

Lo stretto legame intercorrente tra il diritto penale e il diritto dell'Unione rappresenterà l'occasione per interrogarsi sull'effettiva esistenza di una potestà criminale diretta in capo alle Istituzioni europee, da esercitare attraverso il principio

di primazia del diritto comunitario, o se, al contrario, tale potere sia escluso dai canoni della legalità e della riserva di legge, con la conseguenza che spetti alle Istituzioni intervenire sul diritto penale nazionale solamente in via indiretta. A tal fine, un paragrafo ospiterà l'evoluzione della competenza penale dell'Unione europea, dalle origini della Comunità fino alle previsioni del Trattato di Lisbona, per comprendere, insieme all'evoluzione dei Trattati e alle basi giuridiche che si sono succedute nel tempo, quali sono gli strumenti di cui l'Unione si è avvalsa nel settore del diritto penale per tutelare i suoi interessi finanziari.

Gli ultimi paragrafi sono dedicati agli approdi più recenti, rappresentati dalla Direttiva sulla protezione degli interessi finanziari del 2017 e dall'istituzione, nel medesimo anno, della Procura europea. La Direttiva PIF, che poggia sulla nuova base giuridica fornita dal Trattato di Lisbona, sostituisce la precedente Convenzione del 1995, ne amplia il raggio di azione anche con riferimento ai reati che ne sono oggetto, e assicura un meccanismo più efficace di recepimento da parte degli Stati membri grazie all'eventualità della procedura di infrazione. L'istituzione del Pubblico ministero europeo, invece, porta ad attuazione l'originaria idea del *Corpus Juris* di creare un organo inquirente sovranazionale, con il compito di svolgere le indagini ed esercitare l'azione penale dinnanzi ai tribunali degli Stati membri per i reati lesivi degli interessi finanziari dell'Unione previsti dalla Direttiva PIF.

Il secondo capitolo sarà dedicato all'analisi della normativa penalistica interna e, in particolare, ai reati che compongono il microsistema di tutela dei finanziamenti pubblici precedentemente indicati. La prima fattispecie esaminata sarà la truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche, della quale, a partire dalla controversa natura giuridica, saranno approfonditi tutti gli elementi costitutivi (anche tramite raffronto con la truffa base) fino agli aspetti relativi alla consumazione. Inoltre, saranno svolte delle riflessioni sulle tipologie di confisca che in tempi più recenti sono state introdotte dal legislatore per contrastare la criminalità di profitto e che trovano applicazione anche ai delitti che qui interessano, come la confisca c.d. allargata *ex* art. 240-*bis* c.p. e la confisca per equivalente *ex* art. 322-*ter* c.p. (quest'ultima trattata in relazione al delitto di cui all'art. 316-*ter* c.p.). Chiuderà questo primo tema un cenno ai rapporti tra la truffa

aggravata e i delitti di falso, che si rivelerà utile poi nel raffronto con le altre figure delittuose.

La seconda fattispecie a venire in rilievo è l'indebita percezione di erogazioni pubbliche, della quale saranno vagliati tutti gli elementi costitutivi, anche con riferimento al momento consumativo, sul quale paiono registrarsi due diversi orientamenti giurisprudenziali. Il fulcro del paragrafo sarà, però, rappresentato dall'approfondimento del rapporto intercorrente tra i delitti di indebita percezione e di truffa aggravata, il quale, nonostante pronunce della Corte costituzionale e delle Sezioni Unite della Cassazione non pare essere giunto ad una convincente soluzione: persistono, infatti, problemi di coordinamento tra le due fattispecie che chiamano in campo i tradizionali criteri di risoluzione del conflitto apparente di norme.

La malversazione di erogazioni pubbliche è il terzo delitto ad essere esaminato, nello specifico con riguardo al ruolo che tale norma svolge nel contesto della salvaguardia delle sovvenzioni pubbliche, ai suoi elementi essenziali e alle molteplici sfumature che la condotta può assumere, anche alla luce della recente riforma del 2022 che ne ha formalmente ampliato il raggio applicativo. Anche in relazione a questa figura delittuosa l'attenzione verterà sul rapporto intercorrente con le altre due fattispecie della truffa aggravata e dell'indebita percezione, allo scopo di comprendere le interazioni tra le norme che, all'interno del medesimo microsistema di tutela, sanzionano comportamenti offensivi dei pubblici bilanci sia a monte che a valle dell'erogazione pubblica e, quindi, per verificare se ci si trovi al cospetto di un concorso di reati o di un mero concorso apparente di norme incriminatrici.

Il paragrafo conclusivo del capitolo sarà poi destinato, in modo più sintetico, all'esame della norma di cui all'art. 2 della legge n. 898 del 1986, la quale merita attenzione, non solo, come anticipato, perché costituisce l'antesignana delle figure delittuose a tutela del bilancio comunitario e rappresenta il modello cui si è ispirato il legislatore al momento dell'introduzione dell'art. 316-*ter* c.p., ma anche perché la frode ai danni dei Fondi Agricoli Europei ha posto problemi di coordinamento con la fattispecie di truffa aggravata in maniera non dissimile da quanto accadrà in relazione al delitto di indebita percezione di erogazioni.

Il terzo capitolo ospiterà un'analisi comparatistica, avente ad oggetto i sistemi tedesco, francese e spagnolo. L'indagine muoverà da una panoramica sugli ordinamenti tedesco e francese, tra i quali, solo il primo prevede una disciplina *ad hoc* per sanzionare i comportamenti di frodi nelle sovvenzioni, che risulta caratterizzata da un reato di pericolo astratto che anticipa fortemente la tutela dei bilanci nazionale ed europeo, mentre il secondo affida la protezione degli interessi finanziari alle norme incriminatrici tradizionali.

In seguito, si approfondirà il sistema spagnolo, il quale appare di interesse perché presenta una normativa piuttosto sviluppata nella materia degli abusi nei finanziamenti pubblici che, al pari del nostro ordinamento, ha sollevato problematiche di coordinamento con figure delittuose confinanti. In particolare, saranno esaminate le previsioni più rilevanti del *fraude de subvenciones*, norma incriminatrice che descrive una prima condotta riconducibile alla fraudolenta captazione e un'altra consistente nella malversazione di risorse pubbliche, con riferimento al contesto relativo al titolo del codice spagnolo in cui è inserito, agli elementi costitutivi e alla peculiare causa di esclusione della punibilità del rimborso, sino a giungere al confronto con la fattispecie di truffa comune (l'*estafa*).

Al termine del lavoro si tireranno le somme dell'indagine compiuta, facendo emergere quali sono i punti di forza del nostro sistema, risultanti sia dal raffronto con le previsioni incriminatrici degli altri ordinamenti analizzati sia con le prescrizioni in vigore sul piano sovranazionale, alle quali tutti gli Stati membri devono conformarsi. Lo studio degli istituti coinvolti nella materia delle frodi nelle sovvenzioni permetterà altresì di individuare le criticità dell'ordinamento italiano in questo settore, derivanti soprattutto dall'ipertrofia legislativa e dal timore di non essere *compliant* verso gli obblighi imposti dall'Unione europea. Per questo motivo, le proposte di riforma saranno tese a migliorare il coordinamento tra le diverse norme incriminatrici e a valutare l'introduzione di istituti previsti da altri ordinamenti al fine di rendere il sistema italiano più efficiente.

CAPITOLO PRIMO

LA STRATEGIA SOVRANAZIONALE DI CONTRASTO AI REATI CHE OFFENDONO GLI INTERESSI FINANZIARI DELL'UNIONE EUROPEA

1. Le frodi comunitarie e la necessità di tutelare gli interessi finanziari della Comunità europea.

Le frodi comunitarie rappresentano da sempre il tema centrale nel rapporto tra il diritto penale nazionale e il diritto dell'Unione europea[1], in quanto dalla tutela dei suoi interessi finanziari dipende l'esistenza stessa dell'Unione e la possibilità di assolvimento delle sue funzioni istituzionali[2]. Non stupisce, quindi, che il nucleo intorno al quale si è sviluppato il diritto penale europeo è dato proprio dalla protezione degli interessi finanziari dell'Unione[3]. La salvaguardia di questo bene giuridico, infatti, costituisce un attivo laboratorio di sperimentazione delle varie forme di europeizzazione del diritto penale[4] e la sua evoluzione fornisce la cartina di tornasole del processo di integrazione europea in campo penale[5].

In via preliminare, si può affermare che le frodi comunitarie – che consistono nel fenomeno di abusiva captazione degli aiuti economici erogati dall'Unione europea[6] – vengono contrastate in via diretta e immediata attraverso un'azione amministrativa attuata dall'Unione e in via indiretta e mediata grazie agli

---

[1] V. GRASSO, *L'armonizzazione e il coordinamento delle disposizioni sanzionatorie nazionali per la tutela degli interessi finanziari delle Comunità europe*e, in *Riv. It. Dir. Proc. Pen*. 1990, 3, 836; SALAZAR, *Diritto penale e diritto comunitario: la strana coppia*, in *Cass. Pen*. 1992, 6, 1666; SELVAGGI, *Dopo il recepimento dei tre strumenti normativi parte la corsa a tappe per l'entrata in vigore*, in *Guida al Dir*. 2000, 42, 43 ss.; SOTIS, *Il Trattato di Lisbona e le competenze penali dell'Unione europea*, in *Cass. Pen*. 2010, 3, 1159.

[2] In tal senso SOTIS, *Il diritto senza codice. Uno studio sul sistema penale europeo vigente*, Milano, 2007, 76; SPENA, *La protezione penale degli interessi finanziari UE: considerazioni sparse a un anno dalla Direttiva 2017/1371*, in *Riv. Dir. Alim*. 2018, 3, 28.

[3] In proposito VENEGONI, *La definizione del reato di frode nella legislazione dell'Unione dalla Convenzione PIF alla proposta di Direttiva PIF*, in *Dir. Pen. Cont*. 14 ottobre 2016, 2.

[4] Così SPENA, *La protezione penale degli interessi finanziari UE*, cit., 28.

[5] Cfr. LA VATTIATA, *La nuova direttiva PIF. Alcune riflessioni in tema di adattamento dell'ordinamento italiano*, in *Eurojus* 2018, 2, 12; SOTIS, *Il Trattato di Lisbona e le competenze penali*, cit., 1159.

[6] V., per tutti, MEZZETTI, voce *Frodi comunitarie*, in *Dig. Disc. Pen. Agg*. Torino, 2010, 310.

obblighi di criminalizzazione di detti comportamenti che il diritto comunitario impone agli Stati membri[7].

La repressione del fenomeno delle frodi comunitarie, tuttavia, ha incontrato nel corso della sua storia notevoli ostacoli. Essi sono legati, in primo luogo, a problemi di coordinamento tra autorità nazionali e autorità comunitarie, con connesse difficoltà di scambio di informazioni tra le stesse, in secondo luogo, all'eterogeneità dei sistemi normativi penali dei diversi Stati membri e all'assenza di un *corpus* normativo comunitario e, in terzo luogo, alla complessità della legislazione comunitaria sul punto. A ciò si aggiungano l'assenza di un potere punitivo facente capo all'UE e una certa reticenza delle autorità nazionali nel contrastare questo tipo di reati, perché considerati ininfluenti sul bilancio statale[8].

Da questa situazione nacque la necessità di armonizzazione delle legislazioni degli Stati membri e l'esigenza, concretizzatasi più di recente, di dare vita ad un Pubblico ministero europeo per perseguire le frodi al bilancio dell'Unione[9].

Dal punto di vista criminologico, le ingenti somme di denaro che transitano in entrata e in uscita attraverso le casse dell'Unione europea costituiscono un rilevante fattore criminogeno che attira l'attenzione della criminalità economica[10] e spesso rappresentano un reato-mezzo per finanziare ulteriori delitti da parte della criminalità organizzata[11]. Le entrate dell'Unione sono costituite dai contributi versati periodicamente dagli Stati membri in base al loro PIL, dai prelievi agricoli, dai dazi doganali per i prodotti provenienti da Paesi *extra* UE e dalle imposte su

---

[7] Così MANACORDA, *Profili politico-criminali della tutela delle finanze della Comunità europea*, in *Cass. Pen.* 1995, 1, 230 s.

[8] Sul punto FELICI, *La tutela penale indiretta degli interessi finanziari europei*, in *Giur. Mer.* 2000, 4-5, 1065; GIGLIO, *Il controllo sanzionatorio delle indebite fruizioni di sovvenzioni comunitarie*, in *Cass. Pen.* 1991, 6, 1122; GRASSO, *L'armonizzazione e il coordinamento delle disposizioni sanzionatorie nazionali*, cit., 851; LAURIA, *Tutela degli interessi finanziari e lotta alla corruzione nell'Unione europea*, in *Riv. It. Dir. Pubb. Comun*. 1999, 2, 437 s.; MANACORDA, *Profili politico-criminali*, cit., 231 s.; MEZZETTI, voce *Frodi comunitarie*, cit., 312.

[9] In argomento FELICI, *La tutela penale indiretta*, cit., 1065.
Sul Pubblico ministero europeo v. *infra* Par. 7.

[10] In proposito GRASSO, *La protezione degli interessi finanziari comunitari nella prospettiva della formazione di un diritto penale europeo*, in *Criminalia* 2006, 95; MANACORDA, *Profili politico-criminali*, cit., 232; PALIERO, *La fabbrica del Golem. Progettualità e metodologia per la «Parte Generale» di un Codice Penale dell'Unione Europea*, in *Riv. It. Dir. e Proc. Pen*. 2000, 2, 468 s.; SALAZAR, Habemus *EPPO! La lunga marcia della Procura europea*, in *Arch. Pen*. 2017, 3, 2.

[11] Così MEZZETTI, voce *Frodi comunitarie*, cit., 320.

determinati beni e servizi, tra cui una percentuale dell'IVA riscossa dai Paesi membri. Le uscite, invece, sono rappresentate dalle sovvenzioni a vario titolo elargite dalla Comunità e si possono distinguere, sul piano descrittivo, in base alla funzione perseguita. Ad esempio, vi rientrano le spese per la realizzazione di una politica agricola comune gestite dal FEOGA (Fondo Europeo d'Orientamento e Garanzia Agricola) e i contributi dei fondi strutturali, i quali sono erogati per il perseguimento di determinati obiettivi, come la crescita delle regioni meno sviluppate, la lotta alla disoccupazione, lo sviluppo delle zone rurali, la ricerca scientifica, l'educazione e la cultura[12].

È a partire dagli anni '70 del secolo scorso che la Comunità europea, svincolandosi dal mero sostegno degli Stati membri, si è dotata di risorse proprie, appartenenti, cioè, alla Comunità sin dal momento della loro percezione, le quali vanno a costituire un autonomo patrimonio sovranazionale di cui la stessa diviene titolare[13].

Le frodi comunitarie colpiscono sia le entrate, determinandone una riduzione, sia le uscite, causandone un aumento. Le frodi nelle spese consistono nel percepire contributi non spettanti o nel dirottare i finanziamenti ricevuti per finalità diverse da quelle per cui sono stati assegnati, mentre le frodi nelle entrate comportano il mancato versamento nelle casse dell'Unione dei prelievi agricoli, dei dazi doganali o delle altre imposte che lo compongono[14]. La riduzione delle entrate

---

[12] In argomento GRASSO, *L'armonizzazione e il coordinamento delle disposizioni sanzionatorie nazionali*, cit., 837; MANACORDA, *Profili politico-criminali*, cit., 232 s.; PALIERO, *La fabbrica del Golem*, cit., 468 s.; SALAZAR, *Diritto penale e diritto comunitario*, cit., 1665.
Per una panoramica più approfondita del bilancio dell'Unione si rinvia a VENEGONI, *Il concetto di "interessi finanziari dell'Unione europea" ed il diritto penale*, in *Cass. Pen*. 2018, 12, 4384 ss.; e dei fondi strutturali si rinvia a REALE, *La protezione penale degli interessi finanziari dell'Unione europea nell'ordinamento italiano*, in GRASSO, SICURELLA, BIANCO, SCALIA (a cura di), *Tutela penale degli interessi finanziari dell'Unione europea. Stato dell'arte e prospettive alla luce della creazione della Procura europea*, Pisa, 2018, 132 ss.

[13] Così MEZZETTI, voce *Frodi comunitarie*, cit., 311: è con il Trattato di Lussemburgo del 1970 che la Comunità europea viene dotata di risorse proprie; PALIERO, *La fabbrica del Golem*, cit., 468; SPENA, *La protezione penale degli interessi finanziari UE*, cit., 28; VENEGONI, *La definizione del reato di frode*, cit., 4.
Cfr. la decisione del Consiglio del 21 aprile 1970, oggi l'art. 311 TFUE.

[14] Sul punto LANOTTE, *L'impunità degli autori delle frodi carosello e le contromisure per la tutela degli interessi finanziari europei: la Direttiva PIF e il Regolamento EPPO*, in *Dir. Pen. Cont*. 2019, 6, 190; LAURIA, *Tutela degli interessi finanziari*, cit., 446, che evidenzia come sul fronte delle spese il limite massimo delle frodi sarebbe dato dall'ammontare delle risorse stanziate in bilancio da destinare alle sovvenzioni, mentre sul fronte delle entrate non sarebbe determinabile a priori il massimo del danno arrecabile, in quanto il massimo delle entrate non è stimabile *ex ante*; MANACORDA, *Profili politico-criminali*, cit., 232 ss.; MEZZETTI, voce *Frodi comunitarie*, cit., 311.

dell'Unione, poi, pregiudica a valle la disponibilità di risorse da destinare al perseguimento delle politiche comunitarie[15]. In entrambe le ipotesi, le condotte tipiche si atteggiano, nella maggior parte dei casi, in false dichiarazioni, falsità documentali o informazioni incomplete, da cui deriva il conseguimento illecito di denaro da parte del reo, sottoforma di indebito guadagno o di risparmio di spesa[16].

Nelle sue origini, il fenomeno è apparso particolarmente grave proprio nell'ambito della politica agricola, per via dei numerosi meccanismi di finanziamento predisposti dalla Comunità e della mole di testi normativi che li regolavano e che risultavano spesso di difficile comprensione[17]. La realizzazione di una politica agricola comune rappresenta tutt'ora uno degli obiettivi principali dell'Unione, che le Istituzioni attuano mediante una serie di sovvenzioni di sostegno alla produzione, alla popolazione agricola e alla garanzia dei prezzi del mercato[18].

Sotto il profilo giuridico-penalistico, la nascita di organismi sovranazionali ai quali gli Stati hanno ceduto parte della loro sovranità ha fatto emergere la necessità di protezione di nuovi interessi attraverso lo strumento del diritto penale[19]. Le risorse finanziarie eurounitarie, quindi, assurgono a ruolo di bene giuridico sovranazionale, proprio dell'Unione europea, ritenuto meritevole di tutela in quanto essenziale per il corretto funzionamento delle Istituzioni europee. La tutela del patrimonio comunitario si riflette, infatti, sull'efficienza della politica economico-finanziaria dell'Unione, sul buon andamento degli apparati amministrativi europei, sul regolare funzionamento del mercato interno e sulle stesse economie nazionali che da tale patrimonio ricevono ausili e sostegni[20].

---

[15] V. VENEGONI, *Il concetto di "interessi finanziari dell'Unione europea"*, cit., 4393.
[16] V. MANACORDA, *Profili politico-criminali*, cit., 232 ss.; VENEGONI, *La definizione del reato di frode*, cit., 5.
[17] In proposito ARDIZZONE, *Le frodi a danno dei Fondi Agricoli Europei tra* ne bis in idem *e proporzionalità*, in *Arch. Pen. Web* 2024, 1, 1 ss.; GIGLIO, *Il controllo sanzionatorio*, cit., 1122; GRASSO, *Comunità europee e diritto penale*, Milano, 1989, 18.
[18] Sul punto SPENA, *La protezione penale degli interessi finanziari UE*, cit., 29.
Cfr. artt. 38 ss. TFUE.
[19] Sul punto SICURELLA, *Il* Corpus Juris *come modello per la definizione di un sistema penale europeo*, in GRASSO, SICURELLA (a cura di), *Lezioni di diritto penale europeo*, Milano, 2007, 712 ss., secondo cui solo l'individuazione di beni sovranazionali potrebbe giustificare il riconoscimento di una competenza penale in capo all'Unione europea.
[20] V. GRASSO, *L'armonizzazione e il coordinamento delle disposizioni sanzionatorie nazionali*, cit., 837 ss.; GRASSO, *Verso un diritto penale comunitario: i Progetti di Trattato concernenti l'adozione di una regolamentazione comune in materia di repressione delle infrazioni alla normativa*

Le frodi al bilancio comunitario comportano anche dei pregiudizi per gli stessi contribuenti europei, i quali, ignorando le modalità di allocazione delle risorse a livello sovranazionale, esigono che i fondi europei siano lecitamente ed efficacemente spesi[21]. In ultima istanza, si può affermare che gli interessi finanziari europei sono gli interessi finanziari dei cittadini europei, i quali sono i destinatari delle iniziative dell'Unione su scala sia nazionale che internazionale[22].

Nel contrastare il fenomeno delle frodi, secondo l'opinione prevalente, un'azione diretta dell'Unione europea in campo penale non è ammissibile, in quanto manca una potestà punitiva penalistica in capo agli organi dell'Unione[23]. La strategia della Comunità, pertanto, si è orientata lungo tre direttrici: imporre agli Stati membri obblighi di criminalizzazione delle condotte lesive delle finanze comunitarie; armonizzare le norme incriminatrici degli Stati membri e rafforzare la cooperazione tra le autorità nazionali; irrogare direttamente sanzioni amministrative per dette condotte fraudolente[24].

Il primo intervento si rivela in teoria il più efficace, in quanto porta ad un'estensione dell'applicazione delle norme incriminatrici interne. Tale estensione si basa sulla tecnica dell'assimilazione, in virtù della quale il legislatore nazionale

---

comunitaria ed in materia di responsabilità e di tutela penale dei funzionari e degli altri agenti delle Comunità, in *Riv. It. Dir. Proc. Pen*. 1982, 2, 629 ss.; MANACORDA, *Profili politico-criminali*, cit., 232 ss. PALIERO, *La fabbrica del Golem*, cit., 468 s.; PICOTTI, *Le basi giuridiche per l'introduzione di norme penali comuni relative ai reati oggetto della competenza della Procura europea*, in *Dir. Pen. Cont*. 13 novembre 2013, 18; SICURELLA, *La tutela "mediata" degli interessi della costruzione europea: l'armonizzazione dei sistemi penali nazionali tra diritto comunitario e diritto dell'Unione europea*, in GRASSO, SICURELLA (a cura di*), Lezioni di diritto penale europeo*, cit., 258 s.; SPENA, *La protezione penale degli interessi finanziari UE*, cit., 29 s.

[21] Sul punto LAURIA, *Tutela degli interessi finanziari*, cit., 435 s. MEZZETTI, voce *Frodi comunitarie*, cit., 320.

[22] Così VENEGONI, *Il concetto di "interessi finanziari dell'Unione europea"*, cit., 4383.

[23] V. MEZZETTI, voce *Frodi comunitarie*, cit., 312; SICURELLA, *Il* Corpus Juris *come modello per la definizione*, cit., 709. Sul punto v. *infra* Parr. 4 e 5.

Si tratta, tuttavia, di un aspetto piuttosto discusso, in quanto vi sono alcune tesi secondo cui talune previsioni dei Trattati, come gli artt. 79 e 325 TFUE in materia di immigrazione e tutela degli interessi finanziari, potrebbero in astratto consentire alle Istituzioni europee l'adozione di norme di diritto penale sovranazionale: v. SATZGER, *International and European Criminal Law*, Monaco, 2° ed., 2018, 66 ss.

Sul punto v., altresì, MARTUFI, *La potestà punitiva nel diritto UE*, Torino, 2024, 171 ss.

[24] In proposito MANACORDA, *Profili politico-criminali*, cit., 234; MEZZETTI, *Quale giustizia penale per l'Europa? Il "Libro Verde" sulla tutela penale degli interessi finanziari comunitari e sulla creazione di un Pubblico ministero europeo*, in *Cass. Pen*. 2002, 12, 3954; PICOTTI, *Le basi giuridiche per l'introduzione di norme penali comuni*, cit., 4 s.; SOTIS, *Il Trattato di Lisbona e le competenze penali*, cit., 1148 ss. VENEGONI, *Prime brevi note sulla proposta di Direttiva della Commissione europea per la protezione degli interessi finanziari dell'Unione attraverso la legge penale COM(2012)363 (c.d. Direttiva PIF)*, in *Dir. Pen. Cont*. 5 settembre 2012, 3.

è chiamato a equiparare la tutela penale di beni giuridici comunitari a quella prevista per i corrispondenti beni giuridici interni, predisponendo per le condotte offensive delle finanze comunitarie sanzioni analoghe a quelle previste per i corrispettivi comportamenti offensivi del bilancio nazionale. In questo modo si determina la creazione di vere e proprie nuove fattispecie criminose[25].

L'esigenza di parificare la tutela delle finanze comunitarie alla salvaguardia degli interessi finanziari nazionali emerse per la prima volta nel Progetto di riforma dei Trattati del 1976[26]. Successivamente, venne enunciata in una celebre sentenza della Corte di Giustizia nel 1989[27], ed in seguito espressamente prevista nell'art. 209A Trattato di Maastricht del 1992, che segna il passaggio dalla Comunità Economica Europea alla Comunità Europea[28]. In particolare, l'art. 209A TCE fornisce la base normativa per la stipula della Convenzione PIF del 1995[29].

Se, tuttavia, all'art. 209A del Trattato di Maastricht non si prendeva posizione esplicita sulla natura penale o meno delle sanzioni da irrogare nei confronti delle frodi comunitarie in virtù di quella specifica base legale, l'art. 280, par. 4, del Trattato di Amsterdam del 1997[30] – che rappresenta sotto la vigenza di

---

[25] Sul punto FIMIANI, *Il sistema di tutela degli interessi finanziari della Comunità nel nuovo art. 209 A*, in *Il Dir. dell'Un. Eur*. 1998, 2-3, 585; GRASSO, *Verso un diritto penale comunitario: i Progetti di Trattato*, cit., 635 ss.; LAURIA, *Tutela degli interessi finanziari*, cit., 441 s.; MANACORDA, *Profili politico-criminali*, cit., 235; MEZZETTI, voce *Frodi comunitarie*, cit., 311 s.; PALIERO, *La fabbrica del Golem*, cit., 470; SELVAGGI, *Dopo il recepimento dei tre strumenti normativi*, cit., 43 ss.; SICURELLA, *La tutela "mediata" degli interessi della costruzione europea*, cit., 286 ss.; SOTIS, *Obblighi comunitari di tutela e opzione penale: una dialettica perpetua?*, in *Riv. It. Dir. e Proc. Pen*. 2002, 1, 194 ss.

[26] V. *infra* Par. 5.

[27] Cfr. Corte di Giustizia, 21 settembre 1989, causa n. 68/88, *Commissione c. Repubblica ellenica*, consultabile in https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:4f255660-f631-479c-91b7-7abaf62826d1.0005.06/DOC_2&format=PDF.

[28] L'art. 209 A del Trattato CE, introdotto dal Trattato di Maastricht, stabiliva: «Gli Stati membri adottano, per combattere le frodi che ledono gli interessi finanziari della Comunità, le stesse misure che adottano per combattere le frodi che ledono i loro interessi finanziari».
Sul punto FIMIANI, *Il sistema di tutela degli interessi finanziari*, cit., 582 ss.; GIGLIO, *Il controllo sanzionatorio*, cit., 1123 s.; GRASSO, *L'armonizzazione e il coordinamento delle disposizioni sanzionatorie nazionali*, cit., 852 ss.; MANACORDA, *Profili politico-criminali*, cit., 235; PALIERO, *La fabbrica del Golem*, cit., 470; SALAZAR, *Diritto penale e diritto* comunitario, cit., 1662; VINCIGUERRA, *La proposta di Direttiva dell'U.E. contro i reati di frode che ne ledono gli interessi finanziari*, in *Dir. Prat. Trib. Intern*. 2016, 3, 1076.

[29] Sulla Convenzione PIF v. *infra* Par. 2.

[30] L'art. 280 del Trattato di Amsterdam così recitava: «1. La Comunità e gli Stati membri combattono contro la frode e le altre attività illegali che ledono gli interessi finanziari della Comunità stessa mediante misure adottate a norma del presente articolo, che siano dissuasive e tali da permettere una protezione efficace negli Stati membri.

detta fonte la norma di equiparazione delle tutele – chiarisce esplicitamente che le misure antifrode ivi previste non possono riguardare il diritto penale[31].

Con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona nel 2009, il fondamento giuridico dell'assimilazione delle tutele è rappresentato dall'art. 325 TFUE[32]. Inoltre, la necessità di proseguire in misura più efficace nel contrasto ai comportamenti lesivi delle finanze comunitarie è stata la spinta che ha portato all'emanazione nel 2017 di due significativi atti normativi: la Direttiva sulla protezione degli interessi finanziari (c.d. Direttiva PIF) che supera, in prospettiva di una migliore armonizzazione, l'assetto previsto dalla Convenzione PIF[33] e il regolamento istitutivo dell'Ufficio del Pubblico ministero europeo, teso a garantire maggior efficienza alla repressione delle frodi sul versante processuale[34].

In origine, tra le prime alternative vagliate sul piano sovranazionale per consolidare la tutela degli interessi finanziari comunitari contro le condotte di frode, venne elaborato il Progetto di modifica dei Trattati del 1976, presentato dalla

---

2. Gli Stati membri adottano, per combattere contro la frode che lede gli interessi finanziari della Comunità, le stesse misure che adottano per combattere contro la frode che lede i loro interessi finanziari.
3. Fatte salve altre disposizioni del presente trattato, gli Stati membri coordinano l'azione diretta a tutelare gli interessi finanziari della Comunità contro la frode. A tale fine essi organizzano, assieme alla Commissione, una stretta e regolare cooperazione tra le autorità competenti.
4. Il Consiglio, deliberando secondo la procedura di cui all'articolo 251, previa consultazione della Corte dei conti, adotta le misure necessarie nei settori della prevenzione e lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari della Comunità, al fine di pervenire a una protezione efficace ed equivalente in tutti gli Stati membri. Tali misure non riguardano l'applicazione del diritto penale nazionale o l'amministrazione della giustizia negli Stati membri.
5. La Commissione, in cooperazione con gli Stati membri, presenta ogni anno al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione sulle misure adottate ai fini dell'attuazione del presente articolo».

[31] Sul punto FELICI, *La tutela penale indiretta*, cit., 1068; FIMIANI, *Il sistema di tutela degli interessi finanziari*, cit., 601 ss.; GRASSO, *La protezione degli interessi finanziari*, cit., 112; MANACORDA, *Le garanzie penalistiche nei rapporti con il diritto dell'Unione e il problematico ricorso al rinvio pregiudiziale: una lettura contestualizzata del caso* Taricco, in *Cass. Pen*. 2016, 9, 3501 s.; MEZZETTI, *Quale giustizia penale per l'Europa?*, cit., 3956; VENEGONI, *Prime brevi note sulla proposta di Direttiva*, cit., 3; VIGANÒ, *Recenti sviluppi in tema di rapporti tra diritto comunitario e diritto penale*, in *Dir. Pen. Proc*. 2005, 11, 1434.

[32] L'art. 325 TFUE, parr. 1 e 2, prevede: «1. L'Unione e gli Stati membri combattono contro la frode e le altre attività illegali che ledono gli interessi finanziari dell'Unione stessa mediante misure adottate a norma del presente articolo, che siano dissuasive e tali da permettere una protezione efficace negli Stati membri e nelle istituzioni, organi e organismi dell'Unione.
2. Gli Stati membri adottano, per combattere contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione, le stesse misure che adottano per combattere contro la frode che lede i loro interessi finanziari».
Sul punto v. *infra* Par. 5, anche con riferimento al dibattito sulla natura penale o amministrativa delle misure che possono essere adottate a norma del presente articolo.

[33] V. *infra* Par. 6.

[34] V. *infra* Par. 7.

Commissione al fine di superare i deficit di alcuni ordinamenti nazionali in relazione alla salvaguardia dei fondi comunitari. Quest'opera costituisce la prima testimonianza dell'attività politico-normativa tesa a raggiungere un punto di incontro fra il diritto comunitario e il diritto penale degli Stati membri, attraverso l'armonizzazione delle discipline nazionali in materia di frodi[35]. Per fare ciò, come anticipato, si ricorreva per la prima volta alla tecnica dell'assimilazione delle tutele[36].

Il vero *leading case* in materia, tuttavia, è rappresentato dalla c.d. sentenza sul "mais greco" della Corte di Giustizia del 1989, che trae origine da un fatto di frode ai danni delle risorse proprie della Comunità avente ad oggetto il mancato pagamento di dazi doganali sulla merce proveniente dalla *ex* Iugoslavia e diretta in Belgio. L'illecito in questione veniva commesso anche grazie al ruolo svolto dalle autorità elleniche, le quali aiutarono a falsificare la provenienza del mais come greco e non collaborarono, successivamente, con le indagini richieste dalla Commissione[37]. In quella sede la Corte di Giustizia ha affermato che, in virtù dell'obbligo di collaborazione *ex* art. 5 dell'allora Trattato CE, gli Stati membri devono adottare tutte le misure necessarie per garantire l'efficacia del diritto comunitario. Quanto alla natura di tali misure, non vi è libertà di scelta, poiché gli Stati sono tenuti ad applicare le stesse tipologie di sanzioni, sul piano sostanziale e processuale, che impiegano per reprimere le violazioni del diritto interno che pregiudicano interessi analoghi[38]. Ad avviso dei Giudici europei, però, non sarà sufficiente la mera assimilazione delle tutele, perché le sanzioni predisposte devono, in ogni caso, essere dotate di effettività, proporzionalità e capacità dissuasiva, affinché si possano raggiungere gli obiettivi di prevenzione e di

---

[35] Sul punto GRASSO, *L'armonizzazione e il coordinamento delle disposizioni sanzionatorie nazionali*, cit., 851; SALAZAR, Habemus *EPPO!*, cit., 2.

[36] Cfr. GRASSO, *L'armonizzazione e il coordinamento delle disposizioni sanzionatorie nazionali*, cit., 851 ss.
V. *infra* Par. 5.

[37] Per un commento alla pronuncia v. SALAZAR, *Diritto penale e diritto comunitario*, cit., 1658 ss.

[38] Sul punto BERNARDI, *I tre volti del "diritto penale comunitario"*, in *Riv. It. Dir. Pubb. Comun.* 1999, 2, 366 s.; FIMIANI, *Il sistema di tutela degli interessi finanziari*, cit., 583; PICOTTI, *Le basi giuridiche per l'introduzione di norme penali comuni*, cit., 4; SALAZAR, *Diritto penale e diritto comunitario*, cit., 1659; SICURELLA, *La tutela "mediata" degli interessi della costruzione europea*, cit., 276; SOTIS, *Obblighi comunitari di tutela e opzione penale*, cit., 192.

repressione avuti di mira dall'Unione[39]. Inoltre, consapevole della tendenza al disinteresse nei confronti delle infrazioni comunitarie, la Corte di Giustizia ammonisce le autorità nazionali affinché impieghino nella repressione di queste ultime la stessa diligenza che anima la punizione dei crimini interni[40].

La giurisprudenza successiva della Corte di Giustizia, adeguandosi a questo precedente, ha avuto modo di specificare espressamente che l'efficacia del diritto comunitario deve essere garantito dagli Stati membri, se necessario, anche tramite il ricorso al diritto penale. Pertanto, pur in assenza di un diretto obbligo di criminalizzazione proveniente dai Trattati, inizia a profilarsi una significativa influenza pretoria del diritto europeo sul diritto penale nazionale[41]. Questa giurisprudenza della Corte del Lussemburgo, quindi, valorizza l'attitudine dei principi generali del diritto dell'Unione – e in particolare il canone di leale collaborazione – ad armonizzare le risposte sanzionatorie degli Stati membri in caso di infrazioni alla normativa comunitaria, attraverso un ravvicinamento delle rispettive discipline da realizzarsi anche attraverso l'imposizione di veri e propri obblighi di incriminazione delle condotte lesive degli interessi sovranazionali[42].

Tuttavia, occorre tener presente che, stante le divergenze sostanziali e processuali delle legislazioni penali dei vari Paesi, la mera assimilazione avrebbe portato ad una frammentazione della disciplina eurounitaria se non fosse stata accompagnata da un'armonizzazione delle normative dei singoli Stati membri[43]. Una prima indicazione sul punto proviene dalla stessa Corte di Giustizia, la quale,

---

[39] Cfr. SALAZAR, *Diritto penale e diritto comunitario*, cit., 1659 s.; SOTIS, *Obblighi comunitari di tutela e opzione penale*, cit., 194 ss.

[40] Cfr. SALAZAR, *Diritto penale e diritto comunitario*, cit., 1659 s.

[41] Così BERNARDI, *All'indomani di Lisbona: note sul principio europeo di legalità penale*, in *Quad. Cost*. 2009, 1, 41; GRASSO, *La protezione degli interessi finanziari*, cit., 107; SALAZAR, *Diritto penale e diritto comunitario*, cit., 1661, il quale fa riferimento all'Ordinanza 13 luglio 1990, in causa C-2 del 1988, *Zwartveld*. Cfr. anche Corte di Giustizia 28 gennaio 1999, causa C-77/97, *Österreichische Unilever GmbH* e *Smithkline Beecham Markenartikel GmbH*, in *Dir. Pen. Proc*. 1999, 447 ss.

[42] Sul punto BERNARDI, *La competenza penale accessoria dell'Unione Europea: problemi e prospettive*, in *Dir. Pen. Cont. – Riv. Trim*. 2012, 1, 48; FIMIANI, *Il sistema di tutela degli interessi finanziari*, cit., 582 s.; GRASSO, *La protezione degli interessi finanziari*, cit., 101 s.

[43] In tal senso BERNARDI, Corpus Juris *e formazione di un diritto penale europeo*, in *Riv. It. Dir. Pubb. Comun*. 2001, 2, 285; FIMIANI, *Il sistema di tutela degli interessi finanziari*, cit., 586; GIGLIO, *Il controllo sanzionatorio*, cit., 1124; GRASSO, *L'armonizzazione e il coordinamento delle disposizioni sanzionatorie nazionali*, cit., 855; MANACORDA, *Profili politico-criminali*, cit., 236; SALAZAR, *Diritto penale e diritto comunitario*, cit., 1662; SICURELLA, *Il* Corpus Juris *come modello per la definizione*, cit., 725 ss.; VALENTI, voce *Sovvenzioni pubbliche (Frodi nelle)*, in *Dig. Disc. Pen.*, Torino, 1997, Vol. XIII, 541.

nella sentenza del 1989, ha sostenuto che le sanzioni che gli Stati membri devono predisporre per combattere le frodi comunitarie devono, in ogni caso, essere effettive, dissuasive e proporzionate. E tali caratteristiche devono sussistere in ogni legislazione nazionale, a prescindere dall'esito del procedimento di assimilazione. Pertanto, l'equiparazione della protezione delle finanze eurounitarie a quelle interne rappresenta la base minima di tutela richiesta per ogni Stato membro, la quale deve essere incrementata qualora non risulti di per sé efficace, dissuasiva e proporzionata[44].

In particolare, negli anni che precedono la stipula della Convenzione di Bruxelles del 1995 sulla tutela degli interessi finanziari delle Comunità Europee[45] si registrano significative differenze nelle legislazioni penali degli Stati membri in relazione alla protezione degli interessi finanziari. Siffatte discrasie riguardavano la stessa definizione di frode comunitaria, la natura e la misura delle sanzioni, e contribuivano a creare sperequazioni nella ripartizione dell'onere del finanziamento comunitario e distorsioni della concorrenza. Infatti, le imprese operanti in Stati membri che disponevano di un impianto sanzionatorio più lieve risultavano avvantaggiate rispetto alle altre[46].

A fronte della frammentarietà di una siffatta disciplina comunitaria di protezione degli intessi finanziari, si è avvertita la necessità di un'armonizzazione del sistema. Nello specifico, un intervento del legislatore sovranazionale si riteneva utile per tradurre in precetti più precisi i principi di effettività, proporzionalità e dissausività della risposta sanzionatoria espressi dalla Corte di Giustizia. In tal modo, si poteva garantire in tutti gli Stati membri uno standard minimo di tutela comune e un'uniformità della disciplina applicabile. Per realizzare questo obiettivo, il legislatore comunitario avrebbe dovuto definire i comportamenti configuranti la

[44] In argomento GRASSO, *L'armonizzazione e il coordinamento delle disposizioni sanzionatorie nazionali*, cit., 841 ss.; MANACORDA, *Profili politico-criminali*, cit., 236.
[45] V. *infra* Par. 2.
[46] In proposito FELICI, *La tutela penale indiretta*, cit., 1067; GIGLIO, *Il controllo sanzionatorio*, cit., 1122; GRASSO, *L'armonizzazione e il coordinamento delle disposizioni sanzionatorie nazionali*, cit., 850; LAURIA, *Tutela degli interessi finanziari*, cit., 438; MEZZETTI, *Quale giustizia penale per l'Europa?*, cit., 3956 s.

frode comunitaria, la misura e la tipologia delle pene, ed eventualmente un apparato di sanzioni accessorie[47].

Lo strumento normativo più appropriato di cui può servirsi il legislatore comunitario per realizzare gli obiettivi di armonizzazione è rappresentato dalle direttive. Le stesse, infatti, determinano un avvicinamento degli ordinamenti statali attraverso l'imposizione di vincoli alla discrezionalità dei legislatori interni, ma, al contempo, consentono alle autorità nazionali uno spazio di azione per recepirne i precetti nel proprio sistema, secondo uno schema compatibile con il principio della riserva di legge[48]. Questo era l'assetto previsto dagli artt. 100 e 101 del Trattato CEE, anteriore all'avvento del Trattato di Maastricht, ed è l'impostazione tuttora vigente anche in seguito alle modifiche operate dal Trattato di Lisbona[49]. Il ricorso a questa fonte normativa avviene a partire dagli anni '80 del secolo scorso per armonizzare le discipline punitive degli Stati membri con riferimento a singoli fenomeni criminosi, come l'insider trading e il riciclaggio[50].

All'inizio degli anni '90 si è registrato un fiorente dibattito in seno alle Istituzioni europeo in merito al contrasto delle frodi comunitarie. A titolo esemplificativo, si ricordi l'istituzione nel 1990 di un gruppo di lavoro *ad hoc* da parte dei Ministri della Giustizia degli allora 12 Stati membri per affrontare in termini generali il rapporto tra il diritto penale e il diritto comunitario. Il Parlamento europeo, dal canto suo, approva nel 1991 una risoluzione sulla protezione giuridica degli interessi finanziari della Comunità europea. Sulla scia della proposta della Commissione di modifica dei Trattati e della sentenza del 1989 della Corte di Giustizia, il Parlamento si schiera a favore dell'introduzione di una competenza penale in capo all'Unione nel settore della tutela degli interessi finanziari, fondata su di un potere normativo diretto, da esercitare attraverso regolamenti e direttive[51]. Alla fine degli anni '90 risale anche il progetto del *Corpus Juris*[52].

---

[47] In tal senso FIMIANI, *Il sistema di tutela degli interessi finanziari*, cit., 600 s.; GIGLIO, *Il controllo sanzionatorio*, cit., 1124; GRASSO, *L'armonizzazione e il coordinamento delle disposizioni sanzionatorie nazionali*, cit., 859 ss.; SALAZAR, *Diritto penale e diritto comunitario*, cit., 1662.
[48] Sul punto GRASSO, *La protezione degli interessi finanziari*, cit., 104.
[49] V. *infra* Par. 5.
[50] Così GRASSO, *L'armonizzazione e il coordinamento delle disposizioni sanzionatorie nazionali*, cit., 857 ss.; PALIERO, *La fabbrica del Golem*, cit., 469 s.
[51] Così SALAZAR, *Diritto penale e diritto comunitario*, cit., 1663.
[52] V. *infra* Par. 2.

Le richieste del Parlamento, però, non furono recepite nel Trattato di Maastricht, il quale, come anticipato, si è limitato a prevedere espressamente il principio di assimilazione nel campo delle frodi all'art. 209 A del Trattato CE. L'importanza di questa base legale nei Trattati, tuttavia, non deve essere sottaciuta, perché la stessa costituisce il fondamento della Convenzione PIF del 1995 e rappresenta, altresì, il punto di partenza per un'attività di armonizzazione normativa che può essere avviata su impulso della Commissione[53]. Infatti, al Trattato di Maastricht si deve, per la prima volta, l'espresso riconoscimento della necessità di tutelare gli interessi finanziari europei attraverso la tecnica dell'assimilazione e dell'obbligo per gli Stati membri di cooperare con la Comunità nel contrasto alle frodi[54].

La medesima rilevanza può essere assegnata, poi, all'art. 280 del Trattato di Amsterdam (che sostituisce l'art. 209A TCE), il quale contribuisce ad individuare il fondamento della tutela degli interessi finanziari, rappresentando la base giuridica sia dei provvedimenti futuri che di quelli già emanati[55]. Tale disposizione, infatti, impegna gli Stati membri a adottare tutte le misure necessarie per garantire uno standard minimo di tutela dei beni comunitari[56].

Per di più, con l'art. 280 TCE si compiono numerosi passi in avanti rispetto al precedente art. 209A sotto diversi punti di vista. In primo luogo, il riferimento contenuto all'art. 280 alle altre attività illegali che ledono gli interessi finanziari dell'Unione (che anticipa quanto sarà previsto dall'art. 325 TFUE[57]) consente di includere nell'ambito del contrasto a tale fenomeno criminoso anche altri delitti che pregiudicano in modo diretto o indiretto il bilancio comunitario, tra cui la corruzione e il riciclaggio, gli stessi che saranno proprio oggetto di due Protocolli allegati alla Convenzione PIF[58]. In secondo luogo, l'evoluzione si riscontra anche

---

[53] V. FIMIANI, *Il sistema di tutela degli interessi finanziari*, cit., 584; GRASSO, *La protezione degli interessi finanziari*, cit., 111 ss. con riferimento al successivo art. 280 TCE; SALAZAR, *Diritto penale e diritto comunitario*, cit., 1664.

[54] In proposito FELICI, *La tutela penale indiretta*, cit., 1067; FIMIANI, *Il sistema di tutela degli interessi finanziari*, cit., 583 s.; LAURIA, *Tutela degli interessi finanziari*, cit., 439 ss.; VALENTI, voce *Sovvenzioni pubbliche (Frodi nelle)*, cit., 541.

[55] In argomento FELICI, *La tutela penale indiretta*, cit., 1069; GRASSO, *La protezione degli interessi finanziari*, cit., 111; MEZZETTI, *Quale giustizia penale per l'Europa?*, cit., 3959.

[56] In tal senso MEZZETTI, *Quale giustizia penale per l'Europa?*, cit., 3959.

[57] V. *infra* Par. 5.

[58] Cfr. FELICI, *La tutela penale indiretta*, cit., 1070; FIMIANI, *Il sistema di tutela degli interessi finanziari*, cit., 589 s. V. *infra* Par. 2.

nella considerazione per cui l'art. 280 TCE non si limita a prescrivere l'assimilazione delle tutele, ma specifica altresì che le misure adottate a protezione degli interessi finanziari devono essere efficaci e dissuasive, con la precisazione, però, che quelle penali non posso discendere direttamente da atti dell'Unione[59]. In terzo luogo, la norma in esame coinvolge più attivamente le Istituzioni europee, perché prevede per le stesse non solo un compito di supporto alla collaborazione degli Stati membri, ma ne delinea un ruolo più attivo, al fianco delle autorità nazionali, nella lotta alle frodi[60]. Inoltre, l'enunciazione del principio di assimilazione al secondo paragrafo della disposizione, sarebbe sintomatico della volontà del Costituente europeo di farlo discendere, quale corollario, dal principio della pari partecipazione di Comunità e Stati membri nel compito di salvaguardia degli interessi finanziari comunitari[61].

Nell'ambito della seconda linea di azione si collocano le Convenzioni internazionali stipulate dagli Stati membri al fine di rafforzare la collaborazione tra le autorità giudiziarie o armonizzare le discipline di determinati settori. È in questo contesto che si inserisce la Convenzione PIF. La sua base normativa va rintracciata nel c.d. terzo pilastro del Trattato di Maastricht, "Giustizia e affari interni" (GAI), il quale prevedeva all'art. K.1, del Titolo VI, la lotta alla frode su scala internazionale tra le materie di interesse comune per le quali è possibile adottare, in virtù dell'art. K.3, posizioni comuni e convenzioni internazionali. Trattandosi, tuttavia, di un atto del terzo pilastro, esso era basato sul metodo intergovernativo, che richiedeva l'unanimità di tutti gli Stati membri presso il Consiglio, dal quale erano estranei la Commissione e il Parlamento[62]. La Convenzione PIF, ad ogni modo, rappresenta il primo strumento giuridico con il quale, in sede comunitaria, sono stati introdotti obblighi di ravvicinamento sostanziale delle discipline di diritto penale sostanziale degli Stati Parte nel settore qui in esame[63].

---

[59] Così GRASSO, *La protezione degli interessi finanziari*, cit., 111 s.; SICURELLA, *La tutela "mediata" degli interessi della costruzione europea*, cit., 319 ss.
[60] Sul punto FIMIANI, *Il sistema di tutela degli interessi finanziari*, cit., 586 s.
[61] In proposito FIMIANI, *Il sistema di tutela degli interessi finanziari*, cit., 588 s.
[62] Sul punto MANACORDA, *Le garanzie penalistiche nei rapporti con il diritto dell'Unione*, cit., 3501; MANACORDA, *Profili politico-criminali*, cit., 236 s.; PALIERO, *La fabbrica del Golem*, cit., 470; PICOTTI, *Le basi giuridiche per l'introduzione di norme penali comuni*, cit., 9; SELVAGGI, *Dopo il recepimento dei tre strumenti normativi*, cit., 43 ss.
[63] Così SALAZAR, Habemus *EPPO!*, cit., 3.

Diversamente dalle direttive, le Convenzioni sono atti normativi comunitari dotati di una minor durezza rispetto all'impatto che producono sul diritto nazionale e, pertanto, sono concepiti come complementari rispetto alle prime[64]. Invero, se il mancato recepimento della direttiva è sanzionato tramite la procedura di infrazione, la mancata ratifica di una Convenzione già firmata non produce conseguenze negative per lo Stato, con il rischio, dunque, che le norme pattuite restino lettera morta[65].

La collaborazione tra amministrazioni nazionali e Istituzioni europee è stata, altresì, imposta da norme comunitarie. A titolo esemplificativo, si possono indicare il Regolamento n. 283/72 che ha previsto l'obbligo per gli Stati membri di comunicare alla Commissione le irregolarità riscontrate oggetto di procedure amministrative o giudiziarie e le azioni volte al recupero delle somme indebitamente erogate; il Regolamento (CEE) n. 4253/88 del Consiglio in tema di fondi strutturali che consente ad agenti della Commissione di effettuare controlli nei territori degli Stati membri; il Regolamento (CEE) n. 2262/84 del Consiglio impone a ciascun Paese della Comunità la costituzione di un'Agenzia per la vigilanza sugli aiuti alla produzione dell'olio d'oliva[66]. Obiettivo di queste politiche era quello di garantire un generale controllo antifrode da parte delle Istituzioni su tutto il territorio europeo, centralizzando l'operato in capo alla Commissione[67].

Da ultimo, nel perimetro della terza direttrice di azione, la legislazione dell'Unione prevede l'irrogazione di sanzioni amministrative da parte della Commissione in precisi e determinati settori, ad esempio quello della concorrenza. Già sotto la vigenza del Trattato CEE era attribuita alla Commissione la potestà di irrogare ammende nei confronti di imprese o associazioni di imprese; tali sanzioni, però, erano esplicitamente definite di carattere non penale e limitate al settore di competenza[68].

---

[64] In tal senso PALIERO, *La fabbrica del Golem*, cit., 470.
[65] Cfr. PALIERO, *La fabbrica del Golem*, cit., 470 s.
[66] Sul punto GIGLIO, *Il controllo sanzionatorio*, cit., 1123; GRASSO, *L'armonizzazione e il coordinamento delle disposizioni sanzionatorie nazionali*, cit., 839. In attuazione di quest'ultima normativa, l'Italia ha istituito l'Agenzia pubblica per i controlli in agricoltura (Agecontrol s.p.a.) con la legge 898/1986.
[67] Cfr. GIGLIO, *Il controllo sanzionatorio*, cit., 1123.
[68] In argomento BERNARDI, *La competenza penale accessoria dell'Unione Europea*, cit., 76 s.; GRASSO, *Verso un diritto penale comunitario: i Progetti di Trattato*, cit., 631 ss.; SOTIS, *Il Trattato di Lisbona e le competenze penali*, cit., 1149.

Questo autonomo potere sanzionatorio venne successivamente esteso al campo delle frodi. La Comunità aveva emanato già dalla fine degli anni '80 del secolo scorso alcuni Regolamenti che prevedevano sanzioni di tipo interdittivo e pecuniario[69]. La problematica posta da queste sanzioni concerne principalmente il *bis in idem* cui sarebbe sottoposto l'autore dell'infrazione qualora la medesima condotta sia punita anche quale illecito penale dalle autorità nazionali[70]. Tuttavia, secondo alcuni autori, nonostante possano rappresentare una valida alternativa agli obblighi penali di incriminazione, il ricorso alle sanzioni amministrative non ha prodotto il risultato sperato, sia in termini di limitazione della loro portata applicativa, sia in termini di effettività della tutela che possono garantire[71].

Infine, l'azione amministrativa dell'Unione era finalizzata anche al recupero delle somme indebitamente percepite dall'autore dei comportamenti fraudolenti[72].

Dalla disamina finora compiuta, emerge che la tutela degli interessi finanziari comunitari è rimessa principalmente all'azione degli Stati membri, i quali, autonomamente o su impulso sovranazionale, in virtù del principio di leale collaborazione[73], adottano le disposizioni necessarie per prevenire e reprimere le

---

La base legale era rappresentata dall'art. 87, par. 2, del Trattato CEE, in attuazione del quale sono stati emanati il Regolamento del Consiglio CEE n.17/62 e il Regolamento del Consiglio CEE n.1017/68.

[69] Così BERNARDI, *I tre volti del "diritto penale comunitario"*, cit., 340 ss.; GRASSO, *L'armonizzazione e il coordinamento delle disposizioni sanzionatorie nazionali*, cit., 840; MANACORDA, *Profili politico-criminali*, cit., 237 s.; MEZZETTI, *Quale giustizia penale per l'Europa?*, cit., 3960; PALIERO, *La fabbrica del Golem*, cit., 469; SOTIS, *Il Trattato di Lisbona e le competenze penali*, cit., 1149.

Ci si riferisce ai Regolamenti nn. 714/89 e 1788/89 in materia di sanzioni interdittive e ai Regolamenti nn. 1164/89 e 915/89 in materia di sanzioni pecuniarie.

[70] Cfr. MANACORDA, *Profili politico-criminali*, cit., 237 s.; MEZZETTI, *Quale giustizia penale per l'Europa?*, cit., 3958.

Sul punto v. ampiamente ARDIZZONE, *Le frodi a danno dei Fondi Agricoli Europei*, cit., 28 ss.

[71] V. BERNARDI, *La competenza penale accessoria dell'Unione Europea*, cit., 76 s.; GRASSO, *La protezione degli interessi finanziari*, cit., 101,

[72] V. LANOTTE, *L'impunità degli autori delle frodi carosello*, cit., 191.

[73] Oggi previsto dall'art. 4, par. 3, TUE: «In virtù del principio di leale cooperazione, l'Unione e gli Stati membri si rispettano e si assistono reciprocamente nell'adempimento dei compiti derivanti dai trattati.

Gli Stati membri adottano ogni misura di carattere generale o particolare atta ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dai trattati o conseguenti agli atti delle istituzioni dell'Unione. Gli Stati membri facilitano all'Unione l'adempimento dei suoi compiti e si astengono da qualsiasi misura che rischi di mettere in pericolo la realizzazione degli obiettivi dell'Unione». V. SICURELLA, *Il diritto penale europeo dopo Lisbona. Dall' "ossimoro polisenso" al diritto penale di un sistema di ordinamenti integrati. Ancora a metà del guado*, in *Arch. Pen. Web* 2021, 1, 9 s.

violazioni alla normativa comunitaria e salvaguardare i beni giuridici che all'Unione fanno capo[74].

Venendo ora a tratteggiare la disciplina penalistica italiana posta a salvaguardia del bilancio comunitario, si può osservare che essa si articola in due distinte aree di intervento a seconda che si sanzioni l'illecita riduzione delle entrate o l'illegale incremento delle uscite, in conformità con la nozione di frode comunitaria accolta dal diritto sovranazionale. Sotto il primo versante, vengono in rilievo gli illeciti doganali e i reati tributari, mentre, sotto il secondo profilo, rilevano le norme incriminatrici poste a tutela dei finanziamenti pubblici[75]. È necessario puntualizzare che la prima tipologia di fattispecie non sarà oggetto della presente trattazione; invece, la seconda classe di reati sarà approfondito nel capitolo successivo.

In questa sede è bene precisare che, ancor prima della stipula della Convenzione PIF del 1995 – che rappresenta il primo atto normativo vincolante per la salvaguardia degli interessi finanziari comunitari – l'Italia già disponeva di un articolato sistema di norme incriminatrici che sanzionavano l'illecita captazione di sovvenzioni pubbliche, sia nazionali sia comunitarie, perché proprio a partire dagli inizi degli anni '90 il nostro Paese inizia a dotarsi di un adeguato sistema di tutele[76].

Le prime fattispecie criminose in materia avevano carattere settoriale, ad esempio l'art. 9 del d.l. 1051/1967 puniva la falsa dichiarazione finalizzata ad ottenere indebitamente aiuti comunitari alla produzione di olio d'oliva. In caso di effettivo ottenimento del contributo, poi, la pena era aumentata[77]. Secondo alcuni autori, tale disposizione aveva il pregio di anticipare la punibilità al momento

---

[74] In tal senso GRASSO, *La protezione degli interessi finanziari*, cit., 98; LAURIA, *Tutela degli interessi finanziari*, cit., 440; MEZZETTI, voce *Frodi comunitarie*, cit., 311; SICURELLA, *La tutela "mediata" degli interessi della costruzione europea*, cit., 247 ss.

[75] Così MANACORDA, *Profili politico-criminali*, cit., 238 s.; SALAZAR, *Diritto penale e diritto comunitario*, cit., 1665. I reati doganali sono disciplinati dal d.P.R. 23 gennaio 1973, n. 43, mentre i reati tributari sono previsti dal D.lgs. 10 marzo 2000, n. 74.

[76] In tal senso MEZZETTI, voce *Frodi comunitarie*, cit., 315; SELVAGGI, *Dopo il recepimento dei tre strumenti normativi*, cit., 43 ss.: VENEGONI, *La definizione del reato di frode*, cit., 6.

[77] V. GIGLIO, *Il controllo sanzionatorio*, cit., 1125; GRASSO, *L'armonizzazione e il coordinamento delle disposizioni sanzionatorie nazionali*, cit., 844 s.; MEZZETTI, voce *Frodi comunitarie*, cit., 315; VALENTI, voce *Sovvenzioni pubbliche (Frodi nelle)*, cit., 531.
Questo reato è stato poi abrogato dalla legge n. 898 del 1986.

dell'esposizione dei dati falsi, a prescindere dall'effettivo conseguimento del denaro, dimostrandosi così una norma fortemente dissuasiva[78].

Alle frodi che non fossero sanzionate da una norma *ad hoc*, invece, era ritenuta applicabile la truffa, anche aggravata, di cui all'art. 640, comma 2, n. 1, c.p. Precisamente, con non pochi problemi di compatibilità con il divieto di analogia, si faceva rientrare la Comunità europea nella nozione di ente pubblico ivi prevista, si riconduceva la consapevole esposizione di dati non veritieri al concetto di artificio o raggiro e si rapportava il conseguimento della sovvenzione all'estremo del profitto[79]. Peraltro, l'espressa previsione dell'Unione europea nel corpo della disposizione dell'art. 640, comma 2, c.p. sarà inclusa dal D.lgs. 14 luglio 2020, n. 75, in attuazione della Direttiva PIF del 2017[80].

Un rilevante intervento normativo si è avuto con la legge 23 dicembre 1986, n. 898, la quale ha introdotto il reato di frode ai danni del Fondo europeo di orientamento e garanzia agricola (art. 2)[81]. Scopo della norma era quello di escludere l'applicazione dell'art. 640 c.p., anche nella forma aggravata di cui al secondo comma, a talune frodi comunitarie, onde evitare frizioni con il principio di legalità: si riteneva, infatti, che non fosse consentito estendere tale norma alle frodi in danno delle Comunità europee (non espressamente menzionate nell'allora testo legislativo) e che le mere presentazioni di dichiarazioni contenenti affermazioni

---

[78] Così MANACORDA, *Profili politico-criminali*, cit., 240.

[79] In proposito FIANDACA, MAZZAMUTO, *Abuso di sovvenzioni e controllo sanzionatorio: spunti problematici e comparatistici*, in *Il Foro It*. 1981, Vol. 104, 3, 51 ss.; GIGLIO, *Il controllo sanzionatorio*, cit., 1125; GRASSO, *L'armonizzazione e il coordinamento delle disposizioni sanzionatorie nazionali*, cit., 845; MANACORDA, *Profili politico-criminali*, cit., 240 s. MAZZANTI, *La riforma delle frodi europee in materia di spese. Osservazioni a prima lettura sull'attuazione della "Direttiva PIF" (D.lgs. 14 luglio 2020, n. 75)*, in *Sist. Pen*. 23 settembre 2020, 6; MEZZETTI, voce *Frodi comunitarie*, cit., 315.

[80] V. *infra* Par. 6.

[81] Ai sensi dell'art. 2, comma 1, l. 898/1986: «Ove il fatto non configuri il più grave reato previsto dall'articolo 640-*bis* del codice penale, chiunque, mediante l'esposizione di dati o notizie falsi, consegue indebitamente, per sé o per altri, aiuti, premi, indennità, restituzioni, contributi o altre erogazioni a carico totale o parziale del Fondo europeo agricolo di garanzia e del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni. La pena è della reclusione da sei mesi a quattro anni quando il danno o il profitto sono superiori a euro 100.000. Quando la somma indebitamente percepita è pari o inferiore a 5.000 euro si applica soltanto la sanzione amministrativa di cui agli articoli seguenti».
Sul punto v. *infra* Cap. 2, Par. 5; MEZZETTI, voce *Frodi comunitarie*, cit., 315.

mendaci talvolta non potessero rientrare nella nozione di artifici o raggiri *ex* art. 640 c.p.[82]

Nonostante l'ambito di applicazione limitato al settore agricolo e ai contributi illecitamente sottratti al FEOGA, il delitto in esame si presenta di interesse perché costituisce l'antesignano della fattispecie generale di indebita percezione di erogazioni pubbliche di cui all'art. 316-*ter* c.p. (che sarà introdotta dalla legge 29 settembre 2000, n. 300 di attuazione della Convenzione PIF) e risulta essere tuttora vigente. Inoltre, tale disposizione condivide con l'art. 316-*ter* c.p. – come vedremo[83] – analoghi problemi di coordinamento con la fattispecie di truffa aggravata *ex* art. 640-*bis* c.p. che emersero già al momento della sua introduzione nel tessuto normativo[84].

Preso atto della necessità di disciplinare compiutamente il fenomeno dell'illecita captazione delle pubbliche sovvenzioni, sia interne che comunitarie, la legge 19 marzo 1990, n. 55 – in materia di contrasto alla delinquenza di tipo mafioso – introduce nell'ordinamento, all'art. 640-*bis* c.p., un'ipotesi aggravata di truffa, ricorrente qualora la condotta abbia ad oggetto l'indebito ottenimento di contributi pubblici, statali o comunitari. In tal modo, oltre ad introdurre una fattispecie generale di frode nelle pubbliche sovvenzioni, si portava a compimento il processo di assimilazione della tutela degli interessi finanziari comunitari a quella degli interessi finanziari nazionali[85].

Nello stesso anno, a seguito della riforma dei delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione, viene introdotto il delitto di malversazione a danno dello Stato all'art. 316-*bis* c.p.[86] Tale norma sanziona la mancata

---

[82] In tal senso FELICETTI, *Frodi comunitarie: norme penali di favore, rilevanza della questione nei giudizi di legittimità costituzionale in via incidentale e «principio di legalità»*, in *Cass. Pen*. 1994, 12, 2877.

[83] V. *infra* Cap. 2, par. 5.

[84] In argomento FELICETTI, *Frodi comunitarie: norme penali di favore*, cit., 2877 ss.; GIGLIO, *Il controllo sanzionatorio*, cit., 1125 ss.; GRASSO, *L'armonizzazione e il coordinamento delle disposizioni sanzionatorie nazionali*, cit., 846 ss.; MANACORDA, *Profili politico-criminali*, cit., 240 s.

[85] In proposito GIGLIO, *Il controllo sanzionatorio*, cit., 1128; MANACORDA, *Profili politico-criminali*, cit., 241; MANES, CAIANIELLO, *Introduzione al diritto penale europeo*, Torino, 2020, 32; PELISSERO, *Truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche*, in *Riv. It. Dir. e Proc. Pen*. 1991, 956.

[86] L'attuale rubrica "Malversazione di erogazioni pubbliche" è il frutto della novella del d.l. 27 gennaio 2022, n. 4. V. *infra* Cap. 2.

destinazione del contributo pubblico ottenuto alla finalità prescritta, ponendosi a valle delle condotte punite dalle fattispecie di truffa aggravata *ex* art. 640-*bis* c.p., frode ai danni del FEOGA *ex* art. 2 l. 898/1986 e indebita percezione di erogazioni pubbliche *ex* art. 316-*ter* c.p. Con il correttivo della legge n. 181 del 1992 viene inserita la Comunità europea tra i soggetti dell'art. 316-*bis* c.p., assimilando anche dal punto di vista della distrazione dei fondi pubblici l'interesse finanziario comunitario a quello nazionale[87]. Questo reato era avvertito come necessario, in quanto, anteriormente alla sua introduzione, era pacifico che le condotte di distrazione, successive al conseguimento della sovvenzione, non potessero rientrare nel campo di applicazione dei delitti di truffa[88].

Dall'analisi appena esposta emerge che la normativa italiana, anteriormente alla stipula della Convenzione PIF, si presentava già in linea con le indicazioni sovranazionali sulla tutela degli interessi finanziari europei, grazie all'implementazione del principio di assimilazione e alla predisposizione di un sistema di reati che reprimeva tutte le condotte di frode e di un correlato sistema sanzionatorio – tanto per le pene principali, che per quelle accessorie, che per le ulteriori conseguenze sanzionatorie – che appariva efficace e dissuasivo[89].

Per quanto riguarda gli sviluppi più recenti, possiamo affermare che, così come il nostro Paese risultava già in linea con le indicazioni sovranazionali in materia di tutela penale delle finanze comunitarie prima della stipula della Convenzione PIF, lo stesso può dirsi con riferimento all'emanazione della Direttiva sulla protezione degli interessi finanziari del 2017. Il recepimento della Direttiva PIF, tramite il D.lgs. 75 del 2020 (con il suo correttivo del 4 ottobre 2022, n. 156), infatti, ha comportato modifiche marginali al tessuto normativo penale italiano[90]. L'istituzione della Procura europea (Reg. EU/2017/1939) invece, ha richiesto

---

In argomento MEZZETTI, voce *Frodi comunitarie*, cit., 315; VALENTI, voce *Sovvenzioni pubbliche (Frodi nelle)*, cit., 531.

[87] V. MANACORDA, *Profili politico-criminali*, cit., 245; MEZZETTI, *Quale giustizia penale per l'Europa?*, cit., 3958; SALAZAR, *Diritto penale e diritto comunitario*, cit., 1664 s.; VALENTI, voce *Sovvenzioni pubbliche (Frodi nelle)*, cit., 531.

[88] Così GIGLIO, *Il controllo sanzionatorio*, cit., 1129; GRASSO, *L'armonizzazione e il coordinamento delle disposizioni sanzionatorie nazionali*, cit., 847 s.

[89] In tal senso BALLINI, *Le novità introdotte dal D.lgs. 14 luglio 2020, n. 75 in attuazione della c.d. Direttiva PIF*, in *Discrimen* 2020, 2, 476; MANACORDA, *Profili politico-criminali*, cit., 246 s.; SALAZAR, *Diritto penale e diritto comunitario*, cit., 1665.

[90] V. *infra* Par. 6.

l'emanazione di un'apposita disciplina di settore in tutti gli Stati membri (in Italia è avvenuto con il D.lgs. n. 9 del 2021) necessaria per adeguare la normativa domestica con le previsioni del Regolamento e per consentire il funzionamento di questo nuovo organo inquirente europeo[91].

[91] V. *infra* Par. 7.

2. La Convenzione di Bruxelles sulla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee del 1995 e la proposta del *Corpus Juris*.

La Convenzione PIF[92] costituisce uno degli strumenti più importanti per la realizzazione di uno spazio comune di giustizia tra gli Stati membri dell'Unione europea, almeno nelle sue origini[93]. Tale atto normativo nasce dalla consapevolezza della gravità delle lesioni arrecate al bilancio comunitario, il quale rappresenta, in ultima analisi, un patrimonio comune per tutti i cittadini europei[94] e dalla natura transnazionale delle frodi comunitarie, il cui contrasto necessita della cooperazione tra le autorità giudiziarie dei vari Stati membri[95]. La Convenzione in parola è il frutto delle prime sollecitazioni provenienti dagli Stati membri per collaborare per la tutela degli interessi finanziari dell'Unione[96]. Si legge, infatti, nei preamboli della Convenzione le Alte Parti Contraenti sono desiderose che "le loro legislazioni penali contribuiscano efficacemente alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee"[97].

La Convenzione venne stipulata a Bruxelles nel luglio del 1995 e ad essa seguirono tre Protocolli aggiuntivi redatti tra il 1996 e il 1997. L'obiettivo dell'insieme di questi atti normativi è quello di armonizzare le discipline degli Stati membri relative alle frodi e ai reati ad essa connessi che possono ledere il bilancio comunitario, come le fattispecie di corruzione e di riciclaggio, colmando le lacune delle diverse discipline nazionali ed eliminando le incompatibilità presenti fra le stesse[98]. In particolare, il Primo Protocollo del 1996[99] mira al contrasto della corruzione che coinvolge i funzionari comunitari e dalla quale possa derivare un danno per le finanze europee, mentre il Secondo Protocollo del 1997[100] è orientato

[92] Il testo della Convenzione è consultabile al seguente link https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:31995F1127(03).
[93] Così SALAZAR, Habemus *EPPO!*, cit., 3; VENEGONI, *La definizione del reato di frode*, cit., 3.
[94] Cfr. SELVAGGI, *Dopo il recepimento dei tre strumenti normativi*, cit., 43 ss.
[95] V. LAURIA, *Tutela degli interessi finanziari*, cit., 442 s.; VENEGONI, *La definizione del reato di frode*, cit., 3.
[96] In tal senso VINCIGUERRA, *La proposta di Direttiva dell'U.E.*, cit., 1076.
[97] Cfr. Preamboli della Convenzione PIF.
[98] In argomento PARISI, *Chiari e scuri nella direttiva relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione*, in *Giur. Pen. Web* 2017, 9, 9; SALAZAR, Habemus *EPPO!*, cit., 3; VENEGONI, *La definizione del reato di frode*, cit., 3.
[99] Il testo è consultabile al seguente link https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:31996F1023(01).
[100] Il testo è consultabile al seguente link

alla lotta al riciclaggio del denaro provento dei fatti di frode o corruzione ai danni del bilancio comunitario[101].

In realtà, immediatamente dopo la stipula della Convenzione, ci si accorse dell'insufficienza dell'apparato penalistico predisposto in quel solo atto normativo, a causa dell'esiguo numero di fattispecie individuate e dell'assenza di ogni riferimento alla responsabilità delle persone giuridiche, che sono gli attori principali di una criminalità di tipo economico[102]. Pertanto, gli Stati Parte integrarono le disposizioni convenzionali con i tre Protocolli successivi, che estendono la punibilità alle fattispecie di riciclaggio e corruzione e introducono, per la prima volta, forme di responsabilità da reato per le persone giuridiche[103].

Invero, le finanze comunitarie non sono colpite solo dal fenomeno delle frodi in senso stretto, comprensivo delle frodi nelle sovvenzioni e delle frodi nelle entrate di bilancio, ma anche da tutta una serie di reati ad esse connessi, quali ad esempio malversazioni, peculati, manipolazioni degli appalti, oltre alla corruzione e al riciclaggio, che pregiudicano il regolare svolgimento della vita economica della Comunità[104]. Di questi altri delitti prenderà espressa considerazione la Direttiva PIF del 2017[105]. Con la Convenzione e i Protocolli, dunque, si tenta di costruire un sistema di tutela contro ogni attività che possa pregiudicare l'attuazione delle politiche comunitarie attraverso la corretta allocazione dei fondi dell'Unione. La tutela del bilancio, quindi, diviene sia bene finale, che bene strumentale per garantire le attività istituzionali della Comunità[106].

La Convenzione conferisce, altresì, un ruolo peculiare alla Corte di Giustizia. Infatti, alla stessa è attribuita la facoltà di pronunciarsi in merito alle controversie sull'interpretazione e l'applicazione della Convenzione qualora non

---

https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:31997F0719(02).

[101] V. LAURIA, *Tutela degli interessi finanziari*, cit., 439; SALAZAR, Habemus *EPPO!*, cit., 3; SELVAGGI, *Dopo il recepimento dei tre strumenti normativi*, cit., 43 ss.; VENEGONI, *La definizione del reato di frode*, cit., 3.

[102] In proposito SPENA, *La protezione penale degli interessi finanziari UE*, cit., 30.

[103] Cfr. GRASSO, *La protezione degli interessi finanziari*, cit., 109 s.; SALAZAR, Habemus *EPPO!*, cit., 3; SCARCELLA, *La nuova Direttiva PIF: una prima lettura delle novità e delle sanzioni (… anche contro l'ente responsabile di frode lesiva degli interessi finanziari dell'UE*, in *Resp. Amm. Soc. Enti* 2017, 4, 180; SPENA, *La protezione penale degli interessi finanziari UE*, cit., 30.

[104] Sul punto FIMIANI, *Il sistema di tutela degli interessi finanziari*, cit., 595; PICOTTI, *Le basi giuridiche per l'introduzione di norme penali comuni*, cit., 18.

[105] V. *infra* Par. 6.

[106] Così FELICI, *La tutela penale indiretta*, cit., 1070; FIMIANI, *Il sistema di tutela degli interessi finanziari*, cit., 595.

sia stata trovata una soluzione in sede di Consiglio[107]. Può essere sottoposta alla Corte di Giustizia anche la controversia tra Commissione e Stati membri concernente gli atti legislativi di attuazione della Convenzione, restando escluso, in ogni caso, il potere della Corte di interferire sulle decisioni dei Tribunali nazionali per comportamenti posti in violazione degli atti normativi di attuazione della Convenzione[108]. Alla Convenzione, poi, è stato allegato un ulteriore Protocollo nel 1996, che estende alla Corte di Giustizia la competenza a pronunciarsi in via pregiudiziale sull'interpretazione della Convenzione stessa[109].

Come ricordato[110], la base normativa su cui poggia la Convenzione in oggetto è il terzo pilastro del Trattato di Maastricht (Giustizia e affari interni), nello specifico l'art. K.1, del Titolo VI, che prevede la lotta alla frode su scala internazionale tra le materie per le quali è possibile adottare, in virtù dell'art. K.3, posizioni comuni e convenzioni internazionali. In quanto atto del terzo pilastro, la Convenzione venne adottata con metodo intergovernativo all'unanimità dal Consiglio e necessita successivamente di una legge interna di attuazione degli Stati Parte[111].

Dal punto di vista sostanziale, la Convenzione PIF stabilisce norme minime riguardo alla definizione degli illeciti penali e delle sanzioni nell'ambito della frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione. Il nucleo della tutela, dunque, ruota intorno concetto di frode, della quale dà una definizione piuttosto ampia, distinguendola tra la frode nelle uscite e la frode alle entrate del bilancio[112]. Si deve alla Convenzione PIF, per la prima volta, la definizione comune per tutti gli Stati membri, del concetto di frode lesiva degli interessi finanziari della Comunità[113].

Con riferimento alle spese (art. 1, a), la frode consiste nella condotta di utilizzo o presentazione di dichiarazioni o documenti falsi, inesatti o incompleti cui consegua il percepimento o la ritenzione illecita di fondi provenienti dai bilanci

[107] Cfr. art. 8, par. 1, Convenzione PIF.
[108] Così LAURIA, *Tutela degli interessi finanziari*, cit., 453 s.
[109] V. LAURIA, *Tutela degli interessi finanziari*, cit., 454.
[110] V. *supra* Par. 1.
[111] Sul punto MANACORDA, *Profili politico-criminali*, cit., 236 s.; PALIERO, *La fabbrica del Golem*, cit., 470; PICOTTI, *Le basi giuridiche per l'introduzione di norme penali comuni*, cit., 9; SCARCELLA, *La nuova Direttiva PIF*, cit., 180; SELVAGGI, *Dopo il recepimento dei tre strumenti normativi*, cit., 43 ss.; VENEGONI, *La definizione del reato di frode*, cit., 6.
[112] In proposito VENEGONI, *La definizione del reato di frode*, cit., 3.
[113] Così LAURIA, *Tutela degli interessi finanziari*, cit., 443.

della Comunità o da bilanci gestiti per conto della stessa. Alla condotta commissiva appena enunciata se ne aggiungono altre due: una omissiva consistente nella mancata comunicazione di un'informazione in violazione di un obbligo specifico cui consegua lo stesso effetto, e una condotta di distrazione di tali fondi per fini diversi da quelli per cui sono stati inizialmente concessi[114]. Il riferimento ai bilanci gestiti per conto della Comunità consente di includere non soltanto i contributi erogati direttamente dal bilancio generale, ma anche quelli concessi dal FEOGA e dagli altri Fondi strutturali[115].

In sostanza, dunque, la nozione di frode comunitaria abbraccia due tipologie di condotte. La prima consta nell'ottenimento illecito dei fondi europei attraverso l'inganno, il quale può manifestarsi sia in una condotta commissiva di falsificazione della realtà mediante documenti falsi o inesatti, sia in una condotta omissiva di silenzio, adottata in violazione di uno specifico obbligo giuridico che impone la comunicazione di dati rilevanti. In entrambi i casi, si tratta di un reato di evento, costituito dal conseguimento indebito del denaro attraverso la descritta condotta fraudolenta[116].

Il secondo comportamento rientrante nella definizione di frode è dato dalla distrazione dei fondi ricevuti per fini diversi da quelli per cui erano stati originariamente concessi[117]. In questa ipotesi si ritiene che il beneficio sia stato lecitamente conseguito e che, quindi, il comportamento a monte non sia fraudolento per ordini di ragioni. In primo luogo, il parallelismo con la medesima condotta descritta con riferimento alle frodi alle uscite del bilancio (art. 1, b)[118] che

---

[114] Cfr. art. 1, a) della Convenzione:
Si intende per frode in materia di spese:
«qualsiasi azione od omissione intenzionale relativa:
- all'utilizzo o alla presentazione di dichiarazioni o documenti falsi, inesatti o incompleti cui consegua il percepimento o la ritenzione illecita di fondi provenienti dal bilancio generale delle Comunità europee o dei bilanci gestiti dalle Comunità europee o per conto di esse;
- alla mancata comunicazione di un'informazione in violazione di un obbligo specifico cui consegua lo stesso effetto;
- alla distrazione di tali fondi per fini diversi da quelli per cui sono stati inizialmente concessi».
Cfr., altresì, FIMIANI, *Il sistema di tutela degli interessi finanziari*, cit., 595 s.; GRASSO, *La protezione degli interessi finanziari*, cit., 108 s.; LAURIA, *Tutela degli interessi finanziari*, cit., 443 ss.

[115] Così LAURIA, *Tutela degli interessi finanziari*, cit., 444.

[116] In argomento VENEGONI, *La definizione del reato di frode*, cit., 5.

[117] V. LAURIA, *Tutela degli interessi finanziari*, cit., 445.

[118] L'art. 1, b) della Convenzione detta la definizione di frode con riferimento alle entrate del bilancio, descrivendo condotte corrispondenti a quelle che definiscono la frode nelle uscite con i

espressamente prevede la distrazione di un beneficio lecitamente ottenuto; in secondo luogo, la presunzione di legittimità dei contributi che inizialmente erano stati concessi all'agente per il perseguimento delle prescritte finalità[119].

Per quanto attiene all'elemento psicologico del reato, la Convenzione richiede l'intenzionalità della condotta, che nel nostro ordinamento è integrata dal dolo[120].

La Convenzione si occupa anche delle forme di manifestazione del reato, stabilendo che devono essere puniti il tentativo, la complicità e l'istigazione delle condotte di frode di cui all'art. 1[121]. Sotto un collegato profilo, l'art. 1, par. 3, prescrive la punibilità anche di condotte prodromiche alla frode di cui al par. 1, cioè la redazione o il rilascio intenzionale di documenti falsi o incompleti cui consegua il danno per le finanze comunitarie, qualora non siano già punibili quali autonome figure di reato o a titolo di concorso o tentativo nella frode comunitaria[122].

Ai sensi dell'art. 2, par. 1, gli Stati membri sono obbligati a prevedere sanzioni penali effettive, proporzionate e dissuasive alla frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione. In particolare, almeno per le frodi gravi, deve essere comminata la pena detentiva; tuttavia, la Convenzione lascia margini di libertà agli Stati Parte nella definizione dei connotati di gravità della frode, prescrivendo solo che l'importo della frode grave deve ammontare ad almeno 50.000 ECU[123]. Per le

---

necessari adattamenti dati dal fatto che in questo caso l'evento è rappresentato dalla diminuzione illegittima delle risorse del bilancio.
Di seguito il testo dell'art. 1, b):
Si intende per frode in materia di entrate:
«qualsiasi azione od omissione intenzionale relativa:
- all'utilizzo o alla presentazione di dichiarazioni o documenti falsi, inesatti o incompleti cui consegua la diminuzione illegittima di risorse del bilancio generale delle Comunità europee o dei bilanci gestiti dalle Comunità europee o per conto di esse;
- alla mancata comunicazione di un'informazione in violazione di un obbligo specifico cui consegua lo stesso effetto;
- alla distrazione di un beneficio lecitamente ottenuto, cui consegua lo stesso effetto».

[119] In tal senso VENEGONI, *La definizione del reato di frode*, cit., 5.

[120] Così LAURIA, *Tutela degli interessi finanziari*, cit., 445.

[121] Cfr. art. 2, par. 1, Convenzione PIF.

[122] Cfr. art. 1, par. 3, Convenzione PIF: «Fatto salvo l'articolo 2, paragrafo 2, ciascuno Stato membro prende altresì le misure necessarie affinché la redazione o il rilascio intenzionale di dichiarazioni o di documenti falsi, inesatti o incompleti cui conseguano gli effetti di cui al paragrafo 1 costituiscano illeciti penali qualora non siano già punibili come illecito principale ovvero a titolo di complicità, d'istigazione o di tentativo di frode quale definita al paragrafo 1».
V., altresì, BASILE, *Il recepimento della direttiva PIF in Italia e l'"evergreen" art. 316-ter c.p.*, in *Dir. Pen. Cont. – Riv. Trim*. 2020, 3, 181 s.

[123] In argomento LAURIA, *Tutela degli interessi finanziari*, cit., 447 s.

frodi di lieve entità, invece, vale a dire quelle il cui profitto non superi i 4.000 ECU e che non presenti aspetti di particolare gravità secondo le legislazioni nazionali, la Convenzione facoltizza gli Stati a prevedere sanzioni di tipo non penale[124]. Sulla base di tale disposizione, il legislatore italiano introdurrà l'illecito amministrativo al secondo comma dell'art. 316-*ter* c.p.[125]

Lo scopo della Convenzione in commento è dettare norme minime di contrasto alle frodi comunitarie ai quali gli Stati Parte dovrebbero adeguarsi, tuttavia, ciò non toglie che i legislatori nazionali abbiano facoltà di adottare un livello di tutela superiore e più incisivo degli interessi finanziari europei rispetto a quello garantito dallo strumento pattizio[126].

Il Primo Protocollo allegato alla Convenzione nel 1996 mira a punire la corruzione che coinvolge i funzionari comunitari dalla quale possa derivare un pregiudizio per gli interessi comunitari. Le condotte di corruzione sono analizzate separatamente tra il versante attivo e quello passivo[127]. Ai sensi dell'art. 2, par. 1, costituisce corruzione passiva la condotta del funzionario che riceve vantaggi di qualsiasi natura o ne accetta la promessa, per compiere o omettere un atto delle sue funzioni contrario ai doveri d'ufficio, che leda o possa ledere gli interessi finanziari europei[128]. La corruzione attiva, invece, si configura quando una persona dà o promette un vantaggio di qualsiasi natura ad un funzionario, affinché questi compia o ometta un atto delle sue funzioni, in modo contrario ai suoi doveri d'ufficio, che leda o possa ledere gli interessi finanziari delle Comunità europee[129].

La struttura del delitto di corruzione ai sensi del Primo Protocollo, dunque, è equiparabile, nel nostro ordinamento, alla corruzione per atto contrario ai doveri

---

[124] Cfr. art. 2, par. 2, Convenzione PIF; LAURIA, *Tutela degli interessi finanziari*, cit., 448.
[125] V. *infra* Cap. 2.
[126] Sul punto LAURIA, *Tutela degli interessi finanziari*, cit., 454.
[127] V. LAURIA, *Tutela degli interessi finanziari*, cit., 455 s.
[128] Cfr. art. 2, par. 1, Primo Protocollo: «Ai fini del presente protocollo vi è corruzione passiva quando il funzionario deliberatamente, direttamente o tramite un terzo, sollecita o riceve vantaggi di qualsiasi natura, per sé o per un terzo, o ne accetta la promessa, per compiere o per omettere un atto proprio delle sue funzioni o nell'esercizio di queste, in modo contrario ai suoi doveri di ufficio, che leda o che potrebbe ledere gli interessi finanziari delle Comunità europee».
[129] Cfr. art. 2, par. 2, Primo Protocollo: «Ai fini del presente protocollo vi è corruzione attiva quando una persona deliberatamente promette o dà, direttamente o tramite un terzo, un vantaggio di qualsiasi natura ad un funzionario, 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 modo contrario ai suoi doveri d'ufficio, che leda o che potrebbe ledere gli interessi finanziari delle Comunità europee».

d'ufficio (c.d. corruzione propria) *ex* art. 319 c.p.[130], perché il dettato sovranazionale richiede, come finalità, il compimento/omissione da parte del pubblico agente di un atto contrario ai suoi doveri d'ufficio. Esula, invece, dal campo di applicazione del Protocollo la corruzione per esercizio della funzione (c.d. corruzione propria) di cui al riformato art. 318 c.p.[131]

Il Protocollo in esame obbliga gli Stati membri, in prima istanza, a qualificare come illeciti penali le condotte di corruzione descritte e, in seconda istanza, in virtù del principio di assimilazione[132], a prevedere che detti comportamenti che coinvolgono i funzionari comunitari vengano puniti allo stesso modo delle condotte di corruzione corrispondenti commessi dai pubblici agenti nazionali[133].

Per quanto attiene alle qualifiche soggettive, il Protocollo prescrive l'applicazione delle disposizioni in esame sia ai funzionari comunitari sia ai funzionari nazionali, vale a dire coloro che sono tali secondo il diritto interno degli Stati membri. Del funzionario comunitario detta, poi, una definizione[134]. In particolare, rientrano in questa nozione coloro che rivestono la qualifica di funzionari o agenti assunti per contratto dalla Comunità e coloro che sono comandati dagli Stati membri o da enti pubblici o privati presso le Comunità europee ed esercitano funzioni corrispondenti a quelle dei funzionari[135]. Con l'implementazione di questo Protocollo si andrà a colmare una lacuna degli ordinamenti degli Stati membri che permettevano di considerare soggetti attivi dei delitti di corruzione unicamente i funzionari nazionali[136].

Il Secondo Protocollo del 1997 inserisce tra i c.d. reati PIF anche il riciclaggio di denaro provento della frode (almeno per le ipotesi gravi) e della corruzione[137]. Del riciclaggio, però, non viene data un'autonoma definizione, ma si

---

[130] Sul punto BENUSSI, *sub* art. 319 c.p., in DOLCINI – GATTA (diretto da), *Codice penale commentato, Tomo II*, V. ed., Milano, 2021, 685 ss.
[131] Sul punto BENUSSI, *sub* art. 318 c.p., in DOLCINI – GATTA (diretto da), *Codice penale commentato*, cit., 646 ss.
[132] Cfr. art. 4, par. 1, Primo Protocollo.
[133] In proposito LAURIA, *Tutela degli interessi finanziari*, cit., 455 s.
[134] Cfr. art. 1, Primo Protocollo.
[135] In argomento LAURIA, *Tutela degli interessi finanziari*, cit., 455.
[136] Così PERDUCA, Corpus Juris *e tendenze della politica penale dell'Unione europea*, in *Riv. It. Dir. Pubb. Comun*. 1999, 2, 486. V. *infra* Par. 3.
[137] Cfr. art. 2, Secondo Protocollo.

rinvia a quanto previsto dall'art. 1 della Direttiva del Consiglio 91 /308/CEE del 10 giugno 1991[138]. Nell'ottica di tutela tratteggiata, la punizione del riciclaggio è funzionale ad evitare la distorsione del mercato e della concorrenza derivante dal mancato recupero delle utilità indebitamente percepite e dalla sottrazione delle stesse al prelievo impositivo. Inoltre, la repressione di tale delitto consente di combattere più efficacemente la criminalità organizzata transazionale, che rappresenta l'autore principale dei fenomeni fraudolenti più gravi[139].

Ad ogni modo, il Secondo Protocollo rivela la sua portata innovativa all'art. 3, che obbliga gli Stati membri a prevedere la responsabilità anche delle persone giuridiche per i tre reati PIF commessi a loro beneficio da soggetti che rivestano nell'impresa un "posto dominante" o da soggetti che si trovano in posizione subordinata. Gli apicali sono coloro che esercitano poteri di rappresentanza, gestione o controllo nell'impresa, mentre i sottoposti sono soggetti all'autorità dei primi e commettono il reato agevolati proprio dalla carenza di sorveglianza o controllo da parte degli apicali[140]. Si inizia a delineare, quindi, il sistema di responsabilità degli enti, basato sulla commissione di un reato presupposto, diversamente disciplinato a seconda che quest'ultimo sia commesso dai soggetti che si trovano in posizione apicale o da coloro che rivestono una posizione subordinata, che sarà introdotto nell'ordinamento italiano dal D.lgs. n. 231 del 2001[141].

Nei confronti delle persone giuridiche, il Protocollo indica le sanzioni che devono essere irrogate una volta accertata la loro responsabilità e che devono rivestire, anch'esse, il carattere dell'effettività, della proporzionalità e della dissuasività[142]. Tali sanzioni possono essere sia pecuniarie, sia interdittive (arrivando fino allo scioglimento giudiziario dell'impresa), ma è rimessa alla

---

[138] Cfr. art. 1, lett. e), Secondo Protocollo.
[139] In proposito FIMIANI, *Il sistema di tutela degli interessi finanziari*, cit., 598.
[140] Cfr. art. 3, Secondo Protocollo; LAURIA, *Tutela degli interessi finanziari*, cit., 457 s.; SPENA, *La protezione penale degli interessi finanziari UE*, cit., 30.
[141] V. *infra* Cap. 2.
[142] Cfr. art. 4, par. 1, Secondo Protocollo: «Ciascuno Stato membro prende i provvedimenti necessari affinché la persona giuridica dichiarata responsabile ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1 sia passibile di sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive, che includono sanzioni pecuniarie o di natura penale o amministrativa e possono includere altre sanzioni, tra cui; a) misure di esclusione dal godimento di un vantaggio o aiuto pubblico; b) misure di divieto temporaneo o permanente di esercitare un' attività commerciale; c) assoggettamento a sorveglianza giudiziaria ; d) provvedimenti giudiziari di scioglimento».

volontà degli Stati la scelta in merito alla natura penale o amministrativa delle stesse[143].

Ad esito di una valutazione di insieme, è stato osservato che la Convezione PIF ha predisposto un insufficiente standard di tutela. Lo strumento normativo si limitava a prescrivere agli Stati Parte la predisposizione di sanzioni penali "effettive, proporzionate e dissuasive" (echeggiano, qui, le parole della Corte di Giustizia del 1989) e, nel caso di frodi gravi, la comminatoria di una pena di tipo detentivo, ma non vincolava effettivamente gli ordinamenti nazionali sulla misura della sanzione[144]. Si trattava, infatti, di statuizioni molto generiche, che rimettevano la decisione finale alla discrezionalità degli Stati membri[145].

Inoltre, il rischio insito nel ricorso allo strumento convenzionale, come abbiamo visto[146], era rappresentato dal pericolo che i precetti ivi contenuti non fossero ratificati dagli Stati Parte e che, quindi, restassero lettera morta, senza che ciò determinasse alcuna conseguenza negativa[147]. Proprio la natura dello strumento della Convezione, in quanto atto che segue le logiche del diritto internazionale, rivelava una inefficacia di fondo al conseguimento dell'obiettivo di ravvicinamento delle normative nazionali prefissato, rispetto agli atti normativi di primo pilastro quali regolamenti e direttive[148].

A titolo esemplificativo, in Italia la legge di ratifica della Convenzione PIF si è fatta attendere cinque anni. Tuttavia, occorre anche ricordare che prima della stipula della Convezione l'Italia già disponeva di un'adeguata tutela delle finanze comunitarie e, pertanto, il rischio qui paventato non aveva grande ragione di esistere con riferimento al nostro Paese[149].

Ad ogni modo, dai rapporti della Commissione sul monitoraggio della Convenzione, è emerso che solo apparentemente tutti gli Stati firmatari (e anche quelli che si erano uniti successivamente alla Comunità europea) avessero dato

[143] Così LAURIA, *Tutela degli interessi finanziari*, cit., 458.
[144] Cfr. art. 2, par. 1, Convenzione PIF; SPENA, *La protezione penale degli interessi finanziari UE*, cit., 30 s.
[145] In tal senso SPENA, *La protezione penale degli interessi finanziari UE*, cit., 31.
[146] V. *supra* Par. 1.
[147] Cfr. PALIERO, *La fabbrica del Golem*, cit., 470 s.
[148] Così SPENA, *La protezione penale degli interessi finanziari UE*, cit., 31.
[149] V. *supra* Par. 1.

attuazione nel complesso alla Convenzione PIF[150]. A ben vedere, infatti, molti Paesi non si erano conformati in maniera completa alle disposizioni contenute in tutti gli strumenti normativi PIF. Ad esempio, per quanto riguarda l'Italia, il Secondo Protocollo non è stato ratificato fino al 2008 e le sanzioni predisposte dal nostro Paese, a detta della Commissione, si rivelavano inadeguate, perché non ritenute né proporzionate e né dissuasive[151].

Inoltre, da un punto di vista più generale, si rilevò che il livello di tutela degli interessi finanziari non era equivalente in tutti gli Stati membri. Questo perché la definizione stessa delle condotte di frode e l'entità delle sanzioni applicabili divergevano tra i diversi sistemi, in modo tale da non garantire la deterrenza dai comportamenti vietati ed una sufficiente efficacia della politica comunitaria[152].

Pertanto, preso atto che tra tutti i ventisette Stati membri l'armonizzazione effettiva non era stata raggiunta, per evitare che permanessero ancora dei vuoti di tutela nella disciplina di contrasto alle frodi, la Commissione manifesta la necessità di procedere con lo strumento della direttiva[153]. Un primo tentativo da parte della Commissione avvenne nel 2001 con la proposta di una direttiva che riproponeva i contenuti della Convenzione e dei suoi Protocolli, ma che poggiava sull'art. 280 del Trattato di Amsterdam[154]. L'obiettivo della Commissione era quello di attrarre la materia della tutela delle frodi nell'ambito del primo pilastro, in modo tale da utilizzare il più incisivo strumento della direttiva[155]. Tale proposta, però, si poneva in aperto contrasto con il quarto paragrafo dell'art. 280 TCE, il quale, come ricordato, escludeva il diritto penale dalle misure che potevano essere adottate in virtù di tale disposizione[156].

---

[150] Cfr. i rapporti della Commissione COM (2004)709 del 25.10.2004 (consultabile al link https://anti-fraud.ec.europa.eu/system/files/2021-08/709final_it.pdf) e COM (2008)77 del 14.2.2008 (consultabile al link https://www.parlamento.it/notes9/web/docuorc2004.nsf/a4f26d6d511195f0c12576900058cac9/dabfa47b65a394e2c12573f400500057/$FILE/COM2008_0077_IT.pdf);
SPENA, *La protezione penale degli interessi finanziari UE*, cit., 31.

[151] Cfr. i rapporti COM (2004)709 del 25.10.2004, cit. e COM (2008)77 del 14.2.2008, cit. Sul punto PICOTTI, *Le basi giuridiche per l'introduzione di norme penali comuni*, cit., 5.

[152] In argomento VINCIGUERRA, *La proposta di Direttiva dell'U.E.*, cit., 1076.

[153] Cfr. i rapporti COM (2004)709 del 25.10.2004, cit. e COM (2008)77 del 14.2.2008, cit.

[154] Cfr. Proposta di Direttiva Com (2001)272 def, consultabile al link https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2001:0272:FIN:IT:PDF.
Cfr., altresì, MEZZETTI, *Quale giustizia penale per l'Europa?*, cit., 3957.

[155] Sul punto SPENA, *La protezione penale degli interessi finanziari UE*, cit., 32.

[156] V. SPENA, *La protezione penale degli interessi finanziari UE*, cit., 32.

Per questa ragione, l'iniziativa della Commissione venne presto abbandonata e sostituita, dopo circa dieci anni, da una nuova proposta di direttiva nel 2012[157]. La nuova proposta nasceva in un clima normativo e istituzionale mutato, a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona[158], e rappresenta la spinta che nel 2017 porterà all'emanazione della Direttiva PIF[159].

In parallelo ai lavori della Convenzione PIF e dei suoi Protocolli, il fervore culturale della comunità scientifica di quegli anni (1995-1997) ha dato vita ad una serie di studi comparatistici finanziati dalla Commissione, tra cui spicca per importanza il *Corpus Juris* contenente disposizioni penali per la tutela degli interessi finanziari dell'Unione Europea, un'opera realizzata dall'Associazione dei giuristi europei per la protezione degli interessi finanziari della Comunità, sotto la direzione della Prof.ssa Delmas-Marty[160].

Il progetto del *Corpus Juris* prende le mosse dalla constatazione dell'assenza di un diritto penale proprio dell'Unione europea e dalla insufficienza degli strumenti di armonizzazione e assimilazione sino ad allora a disposizione per tutelare le finanze comunitarie[161]. Esso è concepito come un nocciolo duro di norme penali europee, sostanziali e processuali, vigenti in tutto lo spazio europeo e deputato ad una repressione più giusta ed efficace degli attacchi al bilancio dell'Unione[162]. L'idea su cui poggia il *Corpus*, quindi, è quella della codificazione di un sistema organico di norme penali europee, limitatamente al settore della tutela degli interessi finanziari, strutturato nel seguente ordine: la parte sostanziale è relativa alla definizione delle singole fattispecie, all'individuazione della risposta sanzionatoria e alla definizione dei principi di parte generale, mentre la parte processuale concerne lo statuto dell'innovativa figura del Pubblico ministero europeo, la disciplina delle indagini e i diritti dell'accusato[163].

---

[157] Cfr. SPENA, *La protezione penale degli interessi finanziari UE*, cit., 32.
[158] V. *infra* Par. 5.
[159] V. *infra* Par. 6.
[160] Sul punto FELICI, *La tutela penale indiretta*, cit., 1073; PERDUCA, Corpus Juris *e tendenze*, cit., 485 s.; SALAZAR, Habemus *EPPO!*, cit., 4 s.
[161] In tal senso BERNARDI, Corpus Juris, cit., 283 ss.; GRASSO, *La protezione degli interessi finanziari*, cit., 114.
[162] Così BERNARDI, Corpus Juris, cit., 286 s.; GRASSO, *La protezione degli interessi finanziari*, cit., 115; PERDUCA, Corpus Juris *e tendenze*, cit., 483; SALAZAR, Habemus *EPPO!*, cit., 5.
[163] Sul punto BERNARDI, Corpus Juris, cit., 287 ss.; GRASSO, *La protezione degli interessi finanziari*, cit., 115; PALIERO, *La fabbrica del Golem*, cit., 473; SICURELLA, *Il* Corpus Juris *come modello per la definizione*, cit., 768, 778 ss., secondo cui la scelta di concepire un *corpus* normativo è stata

L'obiettivo del *Corpus Juris* era quello di superare gli ostacoli alla tutela degli interessi finanziari posti dal ricorso alle Convenzioni, dati anche i ritardi degli Stati membri nel ratificare ed eseguire detti strumenti pattizi, e di puntare all'unificazione del diritto in questo settore, proponendo una nuova tecnica di tutela[164]. Le norme ivi contenute, sia sostanziali sia processuali, infatti, si sarebbero dovute applicare in tutto il territorio degli Stati membri, rappresentando, nell'idea dei suoi promotori, l'esito di quel processo di ravvicinamento delle legislazioni nazionali[165]. Per consentire tale applicazione generalizzata, il metodo seguito nella formulazione delle disposizioni del *Corpus* è stato di tipo comparato e ha portato i suoi redattori ad una ricerca costante di un compromesso ad alto livello tra i vari sistemi normativi nazionali, evitando al contempo di intaccare i principali segni distintivi delle diverse culture giuridiche europee[166].

Dal punto di vista del meccanismo di operatività, qualora vi fosse stata coincidenza tra la fattispecie interna e quella sovranazionale del *Corpus*, quest'ultima non avrebbe trovato applicazione; al contrario, laddove una normativa domestica non avesse contemplato come reato una fattispecie incriminata dal *Corpus*, quest'ultima si sarebbe direttamente imposta nell'ordinamento dello Stato membro[167]. Il *Corpus*, quindi, era destinato ad integrarsi con la normativa nazionale in misura proporzionale al grado di evoluzione del sistema penale domestico, rappresentando un codice comunque permeabile ad apporti esterni[168].

Sul piano contenutistico, l'opera presenta un oggetto più ampio di quello della Convenzione, perché non è limitato alle fattispecie di frode, corruzione e riciclaggio, bensì include anche ulteriori delitti che possono attentare alle finanze comunitarie, quali la frode negli appalti, l'abuso d'ufficio, la malversazione, la

ispirata sia a finalità simboliche di orientamento culturale sia a esigenze di stabilità e certezza normativa; SOTIS, *Il Trattato di Lisbona e le competenze penali*, cit., 1160.

[164] Così FELICI, *La tutela penale indiretta*, cit., 1073; GRASSO, *La protezione degli interessi finanziari*, cit., 114; SICURELLA, *Il* Corpus Juris *come modello per la definizione*, cit., 777 ss., secondo cui la parte generale del *Corpus* sarebbe sintomatica della necessità di dotarsi non solo di fattispecie incriminatrici comuni, ma anche di disposizioni di parte generale di natura sovranazionale.

[165] Cfr. FELICI, *La tutela penale indiretta*, cit., 1074; PERDUCA, Corpus Juris *e tendenze*, cit., 487.

[166] In tal senso SICURELLA, *Il* Corpus Juris *come modello per la definizione*, cit., 785.

[167] V. FELICI, *La tutela penale indiretta*, cit., 1074.

[168] Così BERNARDI, Corpus Juris, cit., 289 s.

rivelazione di segreti d'ufficio e l'associazione a delinquere[169]. Il passo in avanti compiuto rispetto alla Convenzione si manifesta anche nella definizione precisa delle cornici edittali dei reati PIF, nella fissazione di un insieme di principi generali e nell'introduzione di un sistema di norme processuali[170].

In particolare, una significativa novità riguarda l'ideazione di un Pubblico ministero europeo, chiamato ad operare su tutto il territorio dell'Unione[171]. Questo Pubblico ministero europeo a tutela degli interessi finanziari dell'Unione avrebbe dovuto indagare nello spazio giudiziario unitario europeo ed esercitare l'azione penale dinnanzi alle autorità degli Stati membri, attraverso un meccanismo di scissione tra indagini europee e giurisdizioni nazionali[172].

Appare evidente, anche in base alle osservazioni che si condurranno nel prosieguo[173], che il limite principale della proposta del *Corpus Juris* è dato dal difetto di legalità. Le norme in esame, invero, provengono dall'elaborazione di un gruppo di esperti e, pertanto, sarebbero frutto di un'imposizione "dall'alto", quando, in realtà, il diritto penale necessita di una legittimazione democratica "dal basso" dei Parlamenti nazionali[174]. Per far acquisire efficacia vincolante alle norme del *Corpus Juris*, le stesse avrebbero dovuto essere oggetto di recepimento da parte degli Stati membri o, quantomeno, si sarebbe dovuta individuare una base legale per l'adozione del *corpus* normativo da parte del Parlamento europeo[175].

Tuttavia, poiché quest'ultima strada non era percorribile in forza dell'art. 280 TCE, che escludeva l'adozione di misure riguardanti il diritto penale nazionale, le alternative praticabili erano due: modificare i Trattati con l'introduzione di una potestà penale in capo al Parlamento europeo che gli consentisse di dettare norme direttamente applicabili negli Stati membri, limitatamente al campo della tutela degli interessi finanziari; oppure, elaborare nuovamente una Convenzione

[169] In argomento FELICI, *La tutela penale indiretta*, cit., 1073 s.; PERDUCA, Corpus Juris *e tendenze*, cit., 483 ss.
[170] Così PERDUCA, Corpus Juris *e tendenze*, cit., 486 ss.
[171] Cfr. PERDUCA, Corpus Juris *e tendenze*, cit., 490; SALAZAR, Habemus *EPPO!*, cit., 5.
[172] Così LOMBARDI, *La Procura europea: dal* Corpus Juris *al Decreto legislativo n. 9 del 2021*, in *Proc. Pen. Giust*. 2021, 4, 928.
[173] V. *infra* Par. 4.
[174] In tal senso FELICI, *La tutela penale indiretta*, cit., 1074 s.
[175] Così FELICI, *La tutela penale indiretta*, cit., 1075.

internazionale con le disposizioni del *Corpus Juris* da sottoporre, poi, al recepimento degli Stati membri[176].

La rilevanza del *Corpus Juris* può, tuttavia, apprezzarsi anche sotto un altro aspetto. In particolare, nella prospettiva di un diritto penale promozionale, tale opera poteva rappresentare l'occasione per favorire la formazione di una comune identità sovranazionale, quantomeno limitatamente al settore in esame, valorizzando anche la base culturale comune delle tradizioni nazionali[177]. Ed è comunque innegabile, nonostante la difficile compatibilità con gli ordinamenti nazionali, la spinta verso l'europeizzazione del diritto penale che ha offerto l'elaborazione di quest'opera, la quale tenta di smussare la rigidità della dimensione statuale del diritto penale in favore di un'enfatizzazione delle radici comuni degli Stati membri[178]. Bisogna considerare, infatti, che l'elaborazione del *Corpus* è il frutto di una lunga attività di indagine e comparazione dei sistemi penali degli Stati membri, volta a trovare un punto di sintesi fra gli stessi[179].

Il Parlamento europeo, con la Risoluzione del 13 aprile 1999, ha espresso una sua posizione al riguardo, affermando che lo studio del *Corpus Juris* potesse costituire un valido esempio per gli sviluppi futuri, rifuggendo, tuttavia, la proposta di redazione di un codice europeo di diritto penale[180].

La prima versione del *Corpus Juris* risale al 1996. Dell'opera, poi, è stata pubblicata una seconda versione nel 2000, contenente definizioni più precise delle fattispecie e aggiornamenti alla parte generale, ad esito di indagini critiche che sono state svolte negli Stati membri per valutare le problematiche che il *Corpus* faceva emergere e la fattibilità del progetto rispetto ordinamenti nazionali[181]. Obiettivo di questa seconda versione, dunque, è quello di migliorare il rapporto esterno dell'opera verso i diritti nazionali, muovendo da basi comuni ed elementi di

[176] Sul punto BERNARDI, Corpus Juris, cit., 292 s.; FELICI, *La tutela penale indiretta*, cit., 1075.
[177] In tal senso BERNARDI, Corpus Juris, cit., 295 ss.
[178] Cfr. BERNARDI, Corpus Juris, cit., 296 ss.
[179] V. BERNARDI, Corpus Juris, cit., 300 ss.; GRASSO, *La protezione degli interessi finanziari*, cit., 115.
[180] Cfr. Risoluzione sulle procedure penali nel quadro dell'Unione (*Corpus Juris*), adottata dal Parlamento europeo il 13 aprile 1999, in *Dir. Pen. Proc*. 2000, 1, 126 ss.
[181] Sul punto DELMAS-MARTY, *Il* Corpus Juris *delle norme penali per la protezione degli interessi finanziari dell'Unione europea*, in *Quest. Giust*. 2000, 1, 164 ss.; GRASSO, *La protezione degli interessi finanziari*, cit., 115; SOTIS, *Il Trattato di Lisbona e le competenze penali*, cit., 1159 s.

convergenza, al fine di sostenere la concezione pluralista di fondo e fugare l'idea che si trattasse di un progetto europeo di stampo egemonico[182].

Anche in questo secondo studio si ribadisce la necessità per l'Europa di dotarsi di un sistema di norme penali proprie, a causa della insufficienza della cooperazione giudiziaria fra gli Stati membri e fra autorità nazionali e agenti della Commissione nella ricerca delle prove a fronte di crimini transnazionali, che sono quelli che si verificano principalmente in caso di offese agli interessi finanziari dell'Unione[183].

Per rafforzare la legittimità delle norme del *Corpus* rispetto ai canoni irrinunciabili dello Stato di diritto, questa seconda versione definisce in misura più precisa una serie di principi che devono guidare il sistema (legalità, colpevolezza, proporzionalità della pena, processo in contradditorio, garanzia giurisdizionale per le limitazioni della libertà personale) e propone in maniera più incisiva la creazione di un Pubblico ministero europeo deputato a perseguire nel territorio dell'Unione i reati previsti dal *Corpus*[184]. Con riferimento alla base legale del progetto, stante l'ostacolo posto dall'art. 280 TCE, si prospetta la scissione tra diritto sostanziale e processuale. Il primo sarebbe rientrato nel primo pilastro in quanto diritto penale europeo che non influisce direttamente sul diritto penale nazionale, mentre il secondo, che esercita un'influenza nel territorio degli Stati membri perché sono le autorità nazionali a dover applicare le norme del *Corpus*, sarebbe stato contemplato nel terzo pilastro[185].

In definitiva, il *Corpus Juris* ha rappresentato un importante punto di svolta nella strategia di contrasto ai reati che offendono gli interessi finanziari comunitari, perché ha posto le basi nella cultura penalista europea per una serie di innovazioni che saranno riprese in fonti europee vincolanti negli anni a seguire, come l'ampliamento dei reati PIF con la definizione anche della misura delle sanzioni

[182] In tal senso DELMAS-MARTY, *Il* Corpus Juris *delle norme penali*, cit., 169 ss.
[183] In argomento DELMAS-MARTY, *Il* Corpus Juris *delle norme penali*, cit., 166 ss.
[184] V. DELMAS-MARTY, *Il* Corpus Juris *delle norme penali*, cit., 168 s.; GRASSO, *La protezione degli interessi finanziari*, cit., 116.
[185] Sul punto DELMAS-MARTY, *Il* Corpus Juris *delle norme penali*, cit., 169 s.

contenuto nella Direttiva del 2017[186] e l'istituzione della Procura europea tramite il Regolamento del medesimo anno[187].

[186] V. *infra* Par. 6.
[187] V. *infra* Par. 7.

3. La ratifica delle Convenzioni internazionali a opera della legge n. 300 del 2000 e le ripercussioni sul tessuto normativo interno.

La legge 29 settembre 2000, n. 300 rappresenta lo strumento adottato dall'Italia per adempiere gli impegni assunti in sede internazionale al fine di contrastare alcune forme di corruzione e di criminalità economica considerate di particolare gravità. Nello specifico, tale atto normativo è stato emanato per ratificare la Convenzione PIF del 1995 e due dei tre Protocolli ad essa allegati (il Primo Protocollo redatto a Dublino nel 1996 relativo alla corruzione lesiva degli interessi finanziari comunitari e il Protocollo concernente l'interpretazione in via pregiudiziale da parte della Corte di Giustizia di detta Convenzione redatto a Bruxelles nel 1996)[188], la Convenzione di Bruxelles del 1997 sulla lotta contro la corruzione nella quale sono coinvolti funzionari dell'Unione europea o degli Stati membri dell'Unione europea e la Convenzione OCSE di Parigi del 1997 relativa alla lotta alla corruzione di pubblici ufficiali stranieri nelle operazioni economiche internazionali[189]. Rileva, da ultimo, la delega al Governo per disciplinare la responsabilità delle persone giuridiche per l'illecito amministrativo dipendente da reato, la quale porterà all'emanazione del Decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231[190].

I primi commentatori hanno evidenziato, già dal titolo, alcune criticità di questo atto normativo, relative, da un lato, alla complessità ed eterogeneità degli interventi previsti e, dall'altro, alla mancata inclusione di ulteriori trattati internazionali che, per affinità dell'oggetto, sarebbero potuti rientrare nel suo raggio d'azione[191].

---

[188] In particolare, la Commissione nel rapporto COM (2008)77 del 14.2.2008 cit. sul monitoraggio dell'attuazione della Convenzione PIF lamentava il fatto che l'Italia non avesse ancora ratificato il Secondo Protocollo, ratifica che avverrà con la legge 4 agosto 2008, n. 135.

[189] Sul punto GENTILONI SILVERI, *Il reato di corruzione internazionale: tra globalizzazione del diritto penale e (difficile) adattamento all'ordinamento interno*, in *Cass. Pen.* 2010, 6, 2183 s.; MANACORDA, *Corruzione internazionale e tutela penale degli interessi comunitari*, in *Dir. Pen. Proc*. 2001, 4, 415. SELVAGGI, *Dopo il recepimento dei tre strumenti normativi*, cit., 43 ss.; VENEGONI, *La definizione del reato di frode*, cit., 6.

[190] Sul punto v. *infra* Cap. 2.

[191] In proposito MANACORDA, *Corruzione internazionale e tutela penale degli interessi comunitari*, cit., 415 s., che segnala l'assenza del Secondo Protocollo alla Convenzione sugli interessi finanziari dell'Unione europea e la Convenzione del Consiglio d'Europa del 1999 sulla corruzione dei pubblici ufficiali stranieri.

In virtù dell'eterogeneità degli interventi normativi attuati, le direttrici della legge 300 sono state molteplici: l'estensione di una serie di delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione ai casi in cui siano coinvolti pubblici agenti dell'Unione europea, di Stati esteri o di altre istituzioni internazionali (art. 322-*bis* c.p.); l'applicazione della legge penale italiana anche ai reati commessi all'estero dal cittadino o dallo straniero in danno dell'Unione europea (artt. 9 e 10 c.p.); l'introduzione di un'ipotesi di confisca obbligatoria all'art. 322-*ter* c.p. (unitamente al contestuale inserimento dell'art. 640-*quater* c.p.) e, per ciò che maggiormente interessa ai nostri fini, la predisposizione di una nuova fattispecie di reato posta a tutela degli interessi finanziari nazionali ed eurounitari con l'inserimento dell'art. 316-*ter* c.p.[192]

Su questi ultimi due aspetti torneremo diffusamente in seguito[193], tuttavia, possiamo anticipare, quanto all'introduzione del delitto di indebita percezione di erogazioni pubbliche di cui all'art. 316-*ter* c.p., un interrogativo di fondo che accompagna la storia di tale fattispecie e che è venuto in rilievo soprattutto nei rapporti con il delitto di truffa aggravata *ex* art. 640-*bis* c.p. Occorre, cioè, domandarsi – alla luce degli obiettivi previsti nella Convenzione PIF – se fosse necessaria l'introduzione di una norma incriminatrice *ad hoc* per colmare vuoti di tutela del nostro ordinamento, oppure se l'Italia già disponesse di un sistema di tutela penale dei finanziamenti pubblici in linea con le indicazioni sovranazionali.

Come visto[194], infatti, gli artt. 1 e 2 della Convenzione PIF richiedevano la criminalizzazione della frode comunitaria, descritta quale conseguimento o ritenzione illeciti di fondi delle Comunità europee per effetto dell'utilizzo di documenti falsi o incompleti o dell'omissione di informazioni dovute, e come distrazione di tali fondi dai fini per cui sono stati concessi. Al momento della stipula della Convenzione PIF l'Italia già puniva la truffa aggravata a danno dello Stato (art. 640-*bis* c.p.)[195] e la malversazione a danno dello Stato (art. 316-*bis* c.p.)[196],

---

[192] In argomento FORLENZA, *Confisca obbligatoria in caso di condanna definitiva*, in *Guida al dir*. 2000, 42, 50 ss.; GRASSO, *La protezione degli interessi finanziari*, cit., 110; MANACORDA, *Corruzione internazionale e tutela penale degli interessi comunitari*, cit., 416 s.

[193] Rispettivamente al Cap. 2, par. 3 per la disciplina dell'art. 316-*ter* c.p. e al Cap. 2, par. 3.4. per l'analisi della confisca *ex* art. 322-*ter* c.p.

[194] V. *supra* Par. 2.

[195] V. *infra* Cap. 2, par. 2.

[196] V. *infra* Cap. 2, par. 4.

reati applicabili anche qualora il soggetto passivo fosse rappresentato dall'Unione Europea, in aggiunta alla specifica truffa ai danni del FEOGA (art. 2, legge 23 dicembre 1986, n. 898)[197].

Nel dibattito parlamentare che ha preceduto l'emanazione della legge, invero, emerse la questione della necessità o meno di una nuova fattispecie penale e, alla fine dei conti, prevalse il primo orientamento, sul presupposto per cui non tutte le ipotesi di frode comunitaria previste dalla Convenzione PIF rientrassero nell'alveo applicativo della truffa aggravata *ex* art. 640-*bis* c.p.[198] Tale soluzione è stata successivamente confortata sia della Corte costituzionale che della Corte di Cassazione[199].

Non si può, però, affermare che l'introduzione dell'art. 316-*ter* c.p. fosse necessaria per colmare il vuoto di tutela previsto dall'art. 1, par. 3, della Convenzione, il quale obbliga all'incriminazione delle condotte di redazione di documenti falsi prodromiche alla frode comunitaria[200], in quanto la punibilità del tentativo di truffa aggravata *ex* art. 640-*bis* c.p. e la vigenza dei reati di falso rendevano il nostro sistema già rispettoso delle previsioni sovranazionali[201].

In ogni caso, in virtù di siffatto intervento normativo, il delitto di indebita percezione di erogazioni pubbliche *ex* art. 316-*ter* c.p. si è andato ad inserire nel sistema delle norme di tutela dei finanziamenti pubblici, portando con sé una serie di problematiche di coordinamento con la disciplina previgente[202].

---

[197] V. *infra* Cap. 2, par. 5 e anche *supra* Par. 1.

[198] Sul punto BENUSSI, *sub* art. 316-*ter* c.p., in DOLCINI – GATTA (diretto da), *Codice penale commentato*, cit., 553; MANACORDA, *Corruzione internazionale e tutela penale degli interessi comunitari*, cit., 422 s.
Si veda anche il Resoconto stenografico della seduta del Senato della Repubblica n. 834 (antimerid.) del 10 maggio 2000 (in www.senato.it), ove la proposta di introduzione dell'art. 316-*ter* c.p. è così illustrata: «[…] sembra opportuno non qualificare automaticamente come truffa o, meglio, non riportare automaticamente alla sola ipotesi della truffa qualsiasi condotta consistente nell'esposizione di dati falsi o incompleti, perché potremmo trovarci nella condizione di non poter punire l'utilizzazione di questi dati quando non integri l'ipotesi della truffa, ma, analogamente a quanto previsto dall'articolo 2 della legge n. 898 del 1986, prevedere un trattamento sanzionatorio *ad hoc* per tutti i casi in cui tale condotta non integri gli estremi della truffa, facendo comunque salva l'applicabilità della più grave fattispecie dell'articolo 640-*bis*, qualora ne ricorrano i presupposti».

[199] Cfr. Corte Cost. Ord. 12 marzo 2004, n. 95, in *DeJure*; Cass. Sez. Un. 16 dicembre 2020, n. 7537, in *OneLegale*; Cass. Sez. Un. 19 aprile 2007, n. 16568, in *OneLegale.*

[200] V. *supra* Par. 2.

[201] In proposito BASILE, *Il recepimento della direttiva PIF in Italia*, cit., 181 s.

[202] V. *infra* Cap. 2, par. 3.

Dedichiamoci, però, in questa sede, all'analisi delle prime due innovazioni apportate dalla legge 300 del 2000.

Gli impegni presi dall'Italia sul piano sovranazionale riguardavano principalmente l'estensione della portata dei delitti di corruzione nei casi in cui fossero coinvolti pubblici agenti esteri, i quali, non possedendo la qualifica soggettiva pubblicistica interna necessaria per l'assoggettamento alla legge penale italiana, non potevano essere autori dei delitti dei pubblici ufficiali contro la P.A.[203] A fronte del dilagare su scala internazionale del fenomeno corruttivo, quale effetto dell'apertura verso l'estero dei mercati e dell'internazionalizzazione degli scambi commerciali, le Convenzioni in parola miravano a rafforzare il quadro sanzionatorio degli Stati firmatari, il quale risultava ancora legato ad una dimensione di corruzione fortemente nazionale[204].

A questo fine provvedevano il Primo Protocollo della Convenzione PIF 1995 e la Convenzione di Bruxelles 1997 per quanto riguarda i funzionari delle Comunità europee e degli altri Stati membri, e la Convenzione OCSE 1997 per quanto riguarda i pubblici agenti degli Stati parte e di istituzioni internazionali pubbliche[205]. La differenza tra i primi due atti è relativa solamente al perimetro del delitto di corruzione di cui si chiede l'estensione dell'incriminazione, in quanto il Primo Protocollo PIF richiede un danno effettivo o potenziale per le finanze comunitarie, elemento che è assente nella Convenzione di Bruxelles 1997[206]. La Convenzione OCSE, invece, prevede un ambito oggettivo di applicazione più ristretto, perché limitato alla corruzione attiva e al caso in cui la condotta sia posta

---

[203] In argomento LEVI, *Diritto penale internazionale*, Milano, 1949, 341; MANZINI, *Trattato di diritto penale italiano, Vol. 5*, Torino, 1962, 25; e più di recente BENUSSI, *sub* art. 322-*bis* c.p., in DOLCINI – GATTA (diretto da), *Codice penale commentato*, cit., 833; FIMIANI, *Il sistema di tutela degli interessi finanziari*, cit., 597; GENTILONI SILVERI, *Il reato di corruzione internazionale*, cit., 2193 s.

[204] In argomento BENUSSI, *sub* art. 322-*bis* c.p., cit., 833.; CENTONZE, DELL'OSSO, *La corruzione internazionale. Profili di responsabilità delle persone fisiche e degli enti*, in *Riv. It. Dir. Proc. Pen*. 2013, 1, 194 ss.; GENTILONI SILVERI, *Il reato di corruzione internazionale*, cit., 2184; MONGILLO, *La corruzione tra sfera interna e dimensione internazionale*, Napoli, 2012, 478.

[205] V. MANACORDA, *Corruzione internazionale e tutela penale degli interessi comunitari*, cit., 417 s.

Sulla Convenzione di Bruxelles del 1997 e sulla Convenzione OCSE di Parigi del 1997 v. diffusamente MONGILLO, *La corruzione tra sfera interna e dimensione internazionale*, cit., 477 ss., 526 ss.

[206] Cfr. MONGILLO, *La corruzione tra sfera interna e dimensione internazionale*, cit., 478: la Convenzione di Bruxelles, dunque, amplia la gamma dei beni tutelati, comprendendo anche il regolare funzionamento dell'apparato amministrativo europeo.

in essere per ottenere un indebito vantaggio nel commercio internazionale, e, al contempo, un ambito soggettivo più ampio, poiché include i pubblici agenti non solo degli Stati stranieri, ma anche di organizzazioni pubbliche internazionali[207].

Il legislatore italiano ha proceduto con la tecnica dell'assimilazione, introducendo nel tessuto dei delitti di cui al Titolo II, Capo I, una disposizione *ad hoc* di estensione delle qualifiche soggettive, l'art. 322-*bis* c.p.[208] La norma in

[207] V. MANACORDA, *Corruzione internazionale e tutela penale degli interessi comunitari*, cit., 417; MONGILLO, *La corruzione tra sfera interna e dimensione internazionale*, cit., 529 ss.: «la Convenzione OCSE è chiaramente influenzata da una visione "economico-commerciale" dei fenomeni corruttivi»; SELVAGGI, *Dopo il recepimento dei tre strumenti normativi*, cit., 43 ss.
Il testo del Primo Protocollo alla Convenzione PIF è consultabile al seguente link https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:31996F1023(01).
Il testo della Convenzione di Bruxelles del 1997 è consultabile al seguente link https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:31997F0625(01)&from=GA.
Il testo della Convenzione OCSE del 1997 è consultabile al seguente link https://www.fedlex.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/eli/cc/2003/629/20120119/it/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-cc-2003-629-20120119-it-pdf-a.pdf.

[208] Il testo attualmente in vigore dell'art. 322-*bis* c.p. è il seguente: «Le disposizioni degli articoli 314, 316, da 317 a 320 e 322, terzo e quarto comma, e 323 si applicano anche:
1) ai membri della Commissione delle Comunità europee, del Parlamento europeo, della Corte di Giustizia e della Corte dei conti delle Comunità europee;
2) ai funzionari e agli agenti assunti per contratto a norma dello statuto dei funzionari delle Comunità europee o del regime applicabile agli agenti delle Comunità europee;
3) alle persone comandate dagli Stati membri o da qualsiasi ente pubblico o privato presso le Comunità europee, che esercitino funzioni corrispondenti a quelle dei funzionari o agenti delle Comunità europee;
4) ai membri e agli addetti a enti costituiti sulla base dei Trattati che istituiscono le Comunità europee;
5) a coloro che, nell'ambito di altri Stati membri dell'Unione europea, svolgono funzioni o attività corrispondenti a quelle dei pubblici ufficiali e degli incaricati di un pubblico servizio;
5-*bis*) ai giudici, al procuratore, ai procuratori aggiunti, ai funzionari e agli agenti della Corte penale internazionale, alle persone comandate dagli Stati parte del Trattato istitutivo della Corte penale internazionale le quali esercitino funzioni corrispondenti a quelle dei funzionari o agenti della Corte stessa, ai membri ed agli addetti a enti costituiti sulla base del Trattato istitutivo della Corte penale internazionale;
5-*ter*) alle persone che esercitano funzioni o attività corrispondenti a quelle dei pubblici ufficiali e degli incaricati di un pubblico servizio nell'ambito di organizzazioni pubbliche internazionali;
5-*quater*) ai membri delle assemblee parlamentari internazionali o di un'organizzazione internazionale o sovranazionale e ai giudici e funzionari delle corti internazionali;
5-*quinquies*) alle persone che esercitano funzioni o attività corrispondenti a quelle dei pubblici ufficiali e degli incaricati di un pubblico servizio nell'ambito di Stati non appartenenti all'Unione europea, quando il fatto offende gli interessi finanziari dell'Unione.
Le disposizioni degli articoli 319 quater, secondo comma, 321 e 322, primo e secondo comma, si applicano anche se il denaro o altra utilità è dato, offerto o promesso:
1) alle persone indicate nel primo comma del presente articolo;
2) a persone che esercitano funzioni o attività corrispondenti a quelle dei pubblici ufficiali e degli incaricati di un pubblico servizio nell'ambito di altri Stati esteri o organizzazioni pubbliche internazionali.
Le persone indicate nel primo comma sono assimilate ai pubblici ufficiali, qualora esercitino funzioni corrispondenti, e agli incaricati di un pubblico servizio negli altri casi». Cfr. BENUSSI, *sub* art. 322-*bis* c.p., cit., 830 ss.; MONGILLO, *La corruzione tra sfera interna e dimensione internazionale*, cit., 231 ss.

esame dilata la rilevanza penale di una serie di delitti dei pubblici ufficiali contro la PA tassativamente indicati (tra cui peculato, concussione, delitti di corruzione e abuso d'ufficio, quest'ultimo prima dell'abrogazione avvenuta con la l. n. 114 del 2024) qualora siano commessi dai soggetti indicati nelle dette Convenzioni internazionali (comma 1) e, con riferimento ai fatti di corruzione e induzione indebita attive (comma 2), qualora tali soggetti siano destinatari della dazione, della promessa o dell'offerta del denaro o altra utilità da parte del privato[209].

Ai sensi dell'art. 322-*bis*, primo comma, c.p., tra questi soggetti attivi rientrano: i membri delle Istituzioni europee; gli agenti e i funzionari europei assunti secondo lo statuto dei funzionari delle Comunità europee e i soggetti ad essi equiparati in quanto operanti all'interno di enti pubblici o privati dell'Unione europea o comandati dagli Stati membri; coloro che negli Stati membri dell'UE esercitano funzioni corrispondenti a quelle dei pubblici ufficiali e degli incaricati di pubblico servizio italiani. La qualifica di questi soggetti rileva sia dal lato passivo della corruzione e dell'induzione indebita (oltre che per gli altri delitti indicati), che dal lato attivo di corruzione e induzione indebita[210]. Il legislatore è intervenuto più volte nel tessuto di questa disposizione. Più di recente, l'art. 322-*bis*, primo comma, c.p. ha visto una dilatazione dei soggetti attivi. Nello specifico, sono stati inseriti: dalla legge n. 237 del 2017 i membri della Corte penale internazionale (n. 5-*bis*); dalla legge n. 3 del 2019, in accoglimento dei rilievi formulati dal GRECO (*Group of States against Corruption*), le persone che esercitano funzioni corrispondenti a quelli dei pubblici ufficiali nell'ambito di organizzazioni pubbliche internazionali (n. 5-*ter*) e i membri delle assemblee parlamentari internazionali o di organizzazioni sovranazionali e i membri delle corti internazionali (n. 5-*quater*); dal d.lgs. n. 75 del 2020 (di recepimento della Direttiva PIF[211]) le persone che esercitano attività corrispondenti a quelle dei pubblici ufficiali nell'ambito di Stati *extra* UE, quando il fatto offende gli interessi finanziari dell'Unione (n. 5-*quinquies*)[212].

---

[209] Cfr. DE AMICIS, *Cooperazione giudiziaria e corruzione internazionale*, Milano, 2007, 73 ss.; MANACORDA, *Corruzione internazionale e tutela penale degli interessi comunitari*, cit., 418.
[210] Sul punto BENUSSI, *sub* art. 322-*bis* c.p., cit., 834 ss.; FORLENZA, *Confisca obbligatoria in caso di condanna definitiva*, cit., 50 ss.; MANACORDA, *Corruzione internazionale e tutela penale degli interessi comunitari*, cit., 418 ss.
[211] V. *infra* Par. 6.
[212] Per una disamina delle modifiche legislative intervenute sull'art. 322-*bis* c.p. si rinvia a BENUSSI, *sub* art. 322-*bis* c.p., cit., 831 s.

In particolare, prima della modifica intervenuta nel 2020, i pubblici agenti che erano definiti tali secondo normative *extra* UE non erano soggetti a pena in Italia per i delitti indicati nell'art. 322-*bis* c.p.[213] Tuttavia, in attuazione della Direttiva PIF, allo scopo di tutelare in misura onnicomprensiva gli interessi finanziari dell'Unione europea, è stata estesa la punibilità in Italia anche a pubblici ufficiali non europei, che esercitino attività corrispondenti a quelle dei pubblici ufficiali italiani o comunitari, qualora pongano in essere fatti offensivi degli interessi finanziari europei[214].

Sotto il versante attivo di corruzione e induzione indebita, il secondo comma dell'art. 322-*bis* c.p., in recepimento della Convenzione OCSE del 1997, amplia rispetto al primo comma il novero dei soggetti rilevanti, includendo quali destinatari del denaro o altra utilità – oltre a tutte le persone del primo comma – coloro che esercitano funzioni corrispondenti ai pubblici agenti italiani nell'ambito di altri Stati esteri (non limitati all'Unione europea e a prescindere dall'offesa agli interessi finanziari comunitari)[215]. Prima della novella del 2020, quindi, il privato corruttore comunque già soggetto alla sanzione penale qualora il destinatario dell'*utilitas* fosse stato un pubblico agente *extra* UE e ciò indipendentemente dalla circostanza che il fatto offendesse gli interessi finanziari dell'Unione[216].

Si segnala, inoltre, con riferimento al secondo comma dell'art. 322-*bis* c.p., che il dolo specifico del fatto compiuto per ottenere un indebito vantaggio nelle operazioni economiche internazionali o per mantenere un'attività economica o finanziaria, originariamente previsto, è stato soppresso dalla legge 9 gennaio 2019, n. 3 (c.d. "Spazzacorrotti")[217].

Per le modifiche introdotte dal D.lgs. n. 75 del 2020 si veda DONELLI, *L'ulteriore recepimento della Direttiva PIF: le novità introdotte dal d. legisl. n. 75 del 2020*, in *Stud. Iuris* 2021, 4, 442 s.; SCHIAVO, *La tutela penale degli interessi finanziari dell'Unione europea nella disciplina di attuazione della "direttiva PIF"*, in *Arch. Pen. Web* 2022, 3, 8.

[213] Così DONELLI, *L'ulteriore recepimento della Direttiva PIF*, cit., 442.

[214] V. DONELLI, *L'ulteriore recepimento della Direttiva PIF*, cit., 443.

[215] Sul punto BENUSSI, *sub* art. 322-*bis* c.p., cit., 836 s.; FORLENZA, *Confisca obbligatoria in caso di condanna definitiva*, cit., 50 ss.; MANACORDA, *Corruzione internazionale e tutela penale degli interessi comunitari*, cit., 419 s.

[216] Così DONELLI, *L'ulteriore recepimento della Direttiva PIF*, cit., 443.

[217] V. GAMBARDELLA, *Il grande assente nella nuova "legge Spazzacorrotti": il microsistema delle fattispecie di corruzione*, in *Cass. Pen.* 2019, 1, 59; MONGILLO, *La legge "Spazzacorrotti": ultimo approdo del diritto penale emergenziale nel cantiere permanente dell'anticorruzione*, in *Dir. Pen. Cont.* 2019, 5, 303.

In questo secondo comma, quindi, il legislatore ha scelto di punire solo il privato e non anche il funzionario pubblico, soprattutto per ragioni di politica criminale, quali il rispetto del principio di non ingerenza negli affari interni di Stati sovrani, la difficoltà pratica di perseguire il pubblico ufficiale straniero e la scarsa efficacia che l'incriminazione avrebbe prodotto sul piano della prevenzione generale. L'*intraneus* resta, in ogni caso, assoggettato alle sanzioni penali previste dall'ordinamento di appartenenza[218].

L'eterogenea elencazione dei soggetti indicati dimostra l'adesione del legislatore ad una nozione ampia di Pubblica amministrazione, comprensiva non soltanto della funzione *stricto sensu* amministrativa, ma anche di quella legislativa e giudiziaria[219].

In definitiva, con la norma in esame si è operato lungo due direttrici. Nell'ambito dell'Unione europea, si è inteso rafforzare la tutela degli interessi finanziari comunitari attraverso una completa salvaguardia del buon andamento della pubblica amministrazione. Vengono assimilati, infatti, i funzionari europei o di Stati dell'Unione ai pubblici agenti italiani con riferimento alla maggior parte dei delitti dei pubblici ufficiali contro la PA, includendo tutte le ipotesi di corruzione. La massima tutela del bene giuridico in esame si è avuta, infine, con l'introduzione del n. 5-*quinquies* nel 2020[220].

Sul versante extra-UE, a seguito della modifica operata nel 2019, l'oggettività giuridica non si può più rinvenire specificamente nella tutela della concorrenza del mercato globalizzato e della corretta allocazione delle risorse economiche. Più in generale, invece, la norma andrebbe a salvaguardare la fiducia dei consociati nella correttezza della pubblica amministrazione, sul piano della credibilità delle istituzioni democratiche, al riparo dal mercimonio che si può verificare anche coinvolgendo soggetti esteri. Si è deciso, pertanto, di limitare le fattispecie rilevanti alle forme di induzione indebita attiva, corruzione attiva e

---

[218] Cfr. BENUSSI, *sub* art. 322-*bis* c.p., cit., 837; CENTONZE, DELL'OSSO, *La corruzione internazionale*, cit., 215 ss.; GENTILONI SILVERI, *Il reato di corruzione internazionale*, cit., 2187; MONGILLO, *La corruzione tra sfera interna e dimensione internazionale*, cit., 248 ss.

[219] Così BENUSSI, *sub* art. 322-*bis* c.p., cit., 836.

[220] In argomento BENUSSI, *sub* art. 322-*bis* c.p., cit., 834 ss.; MONGILLO, *La corruzione tra sfera interna e dimensione internazionale*, cit., 242 ss., secondo cui vi sarebbero ragioni ostative all'incriminazione del funzionario pubblico sia sul versante contenutistico sia sul piano dell'effettività della tutela.

istigazione alla corruzione passiva, senza spingersi fino a criminalizzare la corruzione passiva non pregiudizievole degli interessi finanziari dell'Unione[221].

Secondo parte della dottrina, la maggiore criticità dell'art. 322-*bis* c.p. – oltre alla difficoltà di ricostruzione del contenuto precettivo, stante i rinvii tra le numerose norme ivi indicate – sarebbe rappresentata dall'elencazione tassativa dei delitti ai quali si applica tale estensione soggettiva. Questa operazione, infatti, comporta la necessità di un costante adeguamento da parte del legislatore qualora si avverta l'esigenza di ampliare il novero dei reati indicati e crea, altresì, difficoltà di coordinamento sistematico nel caso in cui i delitti in questione appartengano ad altri titoli del codice penale[222].

Effettivamente, il legislatore è intervenuto successivamente per inserire nella rubrica dell'art. 322-*bis* c.p. il delitto di induzione indebita a dare o promettere utilità *ex* art. 319-*quater* c.p.[223], il quale rientrava già nell'ambito dei reati presupposto della responsabilità dei pubblici agenti esteri al momento della sua introduzione, perché inserito tra gli artt. 317 c.p. e 320 (il riferimento espresso a detto delitto, invece, si è avuta nel secondo comma dell'art. 322-*bis* c.p.). In relazione all'abuso d'ufficio[224], nell'opera di adeguamento del nostro sistema alle prescrizioni della Direttiva PIF[225], si è reso, invece, necessario un inserimento espresso non solo nella rubrica della disposizione, ma anche nell'elenco dei reati di cui al primo comma, stante la mancata inclusione dell'art. 323 c.p. nella previsione originaria della disposizione[226].

I problemi di conformazione sollevati da questi delitti discendono proprio dalla loro matrice esogena, che per di più si ramifica in una molteplicità di fonti pattizie emanate in sede UE, Consiglio d'Europa, OCSE e ONU, le cui direttrici politico-criminali sono frutto di visioni politico-ideologiche del fenomeno criminoso non sempre convergenti. Le mutevoli vicende legislative delle fattispecie

---

[221] In proposito BENUSSI, *sub* art. 322-*bis* c.p., cit., 834 ss.; CENTONZE, DELL'OSSO, *La corruzione internazionale*, cit., 209 ss.; GENTILONI SILVERI, *Il reato di corruzione internazionale*, cit., 2189 ss.; MONGILLO, *La legge "Spazzacorrotti": ultimo approdo*, cit., 302 ss.

[222] Così MANACORDA, *Corruzione internazionale e tutela penale degli interessi comunitari*, cit., 419.

[223] Inserito dalla legge 6 novembre 2012, n. 190.

[224] Inserito dal D.lgs. 4 ottobre 2022, n. 156 (c.d. correttivo PIF).

[225] V. *infra* Par. 6.

[226] In argomento GATTA, *Morte dell'abuso d'ufficio, recupero in zona cesarini del "Peculato per distrazione" (art. 314-bis c.p.) e obblighi (non pienamente soddisfatti) di attuazione della Direttiva UE/2017/1371*, in *Sist. Pen*. 2024, 7-8, 138.

in parola rivelano, in modo emblematico, quanto sia sempre irto di difficoltà il percorso di recepimento negli ordinamenti nazionali degli obblighi di penalizzazione sovranazionali e quanto spesso si producano, per l'effetto, difetti di coordinamento tra norme interne previgenti e norme di derivazione sovranazionale[227].

È stata proposta, quale soluzione alternativa ritenuta più coerente dal punto di vista sistematico, una modifica del Capo III, Titolo II che descrive le qualifiche soggettive, intervenendo direttamente sugli artt. 357 e 358 c.p.[228] oppure introducendo una nuova norma definitoria per i soggetti esteri[229].

Diversamente da queste ultime due norme, l'art. 322-*bis* c.p. non distingue le categorie del pubblico ufficiale e dell'incaricato di pubblico servizio. Poiché la disposizione equipara i funzionari comunitari ed esteri ai pubblici ufficiali o incaricati di pubblico servizio qualora esercitino funzioni corrispondenti, per assoggettare loro (o il privato corruttore nel comma 2) alla legge penale italiana occorre, *in primis*, verificare se il soggetto in questione rientri nella nozione di funzionario comunitario o estero secondo la Convenzione di Bruxelles del 1997[230] o le norme dell'ordinamento italiano che disciplinano la pubblica funzione (nei limiti di quanto previsto dall'art. 14 della legge n. 218 del 1995) e, *in secundis*, sulla base dell'attività concretamente svolta, inquadrarlo nella nozione di pubblico ufficiale o incaricato di pubblico servizio secondo il diritto italiano[231].

---

[227] In tal senso MONGILLO, *La legge "Spazzacorrotti": ultimo approdo*, cit., 297.

[228] Sulle qualifiche soggettive v. BENUSSI, *sub* art. 357 c.p., in DOLCINI – GATTA (diretto da), *Codice penale commentato*, cit., 1437 ss.; BENUSSI, *sub* art. 358 c.p., in DOLCINI – GATTA (diretto da), *Codice penale commentato*, cit., 1505 ss.; SEVERINO DI BENEDETTO, *Le nuove definizioni delle figure di pubblico ufficiale ed incaricato di pubblico servizio nel testo riformato degli artt. 357 e 358 c.p.*, in COPPI (a cura di), *Reati contro la pubblica amministrazione. Studi in memoria di Angelo Raffaele Latagliata*, Torino, 1993, 338 ss.

[229] In tal senso MANACORDA, *Corruzione internazionale e tutela penale degli interessi comunitari*, cit., 419 s.

[230] Ai sensi dell'art. 1, lett. b) della Convenzione di Bruxelles relativa alla lotta contro la corruzione nella quale sono coinvolti funzionari delle Comunità europee o degli Stati membri dell'Unione europea, la definizione di funzionario comunitario è quella recepita dall'art. 322-*bis*, comma 1, nn. 2) e 3): «…2) ai funzionari e agli agenti assunti per contratto a norma dello statuto dei funzionari delle Comunità europee o del regime applicabile agli agenti delle Comunità europee;
3) alle persone comandate dagli Stati membri o da qualsiasi ente pubblico o privato presso le Comunità europee, che esercitino funzioni corrispondenti a quelle dei funzionari o agenti delle Comunità europee…».

[231] In tal senso CENTONZE, DELL'OSSO, *La corruzione internazionale*, cit., 1, 231 ss.; FORLENZA, *Confisca obbligatoria in caso di condanna definitiva*, cit., 50 ss.; GENTILONI SILVERI, *Il reato di corruzione internazionale*, cit., 2194 ss. Questa sembra anche essere la posizione della giurisprudenza: cfr. Cass. Sez. VI, 5 novembre 2009, n. 49532, in *OneLegale*.

Inoltre, a differenza degli artt. 357 e 358 c.p., l'art. 322-*bis* c.p. individua puntualmente i pubblici agenti in questione, senza dare rilevanza al tipo di attività svolta dagli stessi, che è invece necessaria per accertare la sussistenza della qualifica secondo le norme interne. Tale scelta, opportuna per rispondere al meglio alle indicazioni della Convenzione di Bruxelles del 1997 in punto di definizioni dei soggetti rilevanti, comporta che la funzione effettivamente svolta dai soggetti esteri operi unicamente come discrimine per stabilire se applicare lo statuto del pubblico ufficiale o quello dell'incaricato di pubblico servizio[232].

Un'ulteriore critica mossa all'intervento normativo in esame riguarda il catalogo dei reati previsti dall'art. 322-*bis* c.p. Il legislatore, infatti, è andato oltre le richieste sovranazionali (che limitavano l'estensione delle qualifiche soggettive ai delitti di corruzione) includendo fattispecie come il peculato, la concussione e, più di recente, l'abuso d'ufficio. Con riferimento a questi delitti, alcuni autori hanno sollevato dei dubbi sulla coerenza della presenza degli stessi all'interno 322-*bis* c.p., non potendola giustificare unicamente in ragione della loro gravità. Anche perché, se non fossero stati espressamente inclusi, comunque le condotte di peculato e di concussione di un pubblico agente straniero sarebbero state punite come delitti comuni di appropriazione indebita ed estorsione, scongiurando il pericolo di un vuoto di disciplina. Lo stesso non può dirsi, invece, per l'abuso d'ufficio, il quale non trova un corrispondente reato comune. In definitiva, il sorpassare gli obiettivi delle Convenzioni internazionali, se formalmente non vietato al legislatore, comunque potrebbe frustare lo scopo di armonizzazione perseguito[233].

D'altra parte, viene valutata con favore la tecnica dell'assimilazione, perché considerata al meglio rispettosa dell'adempimento degli obblighi sovranazionali. Come conseguenza di questo meccanismo, si verifica un ampliamento dell'oggettività giuridica dei reati in esame, resa possibile dall'equiparazione tra il bene giuridico interno e quello sovranazionale[234].

---

[232] Sul punto FORLENZA, *Confisca obbligatoria in caso di condanna definitiva*, cit., 50 ss.
[233] Così MANACORDA, *Corruzione internazionale e tutela penale degli interessi comunitari*, cit., 420 ss.
[234] In proposito MANACORDA, *Corruzione internazionale e tutela penale degli interessi comunitari*, cit., 418.
Sul tema v. *supra* Par. 1 e *infra* Par. 5.

La seconda novità della legge n. 300 del 2000 concerne una modifica degli artt. 9 e 10 del codice penale. La novella estende l'applicazione della legge penale italiana ai fatti commessi all'estero dal cittadino o dallo straniero ai danni delle Comunità europee[235]. In tali casi occorre, quale condizione di procedibilità, la richiesta del Ministro della Giustizia, la quale si aggiunge alle ulteriori condizioni già vigenti: la presenza dell'agente nel territorio italiano; la mancata concessione dell'estradizione o la non accettazione della stessa da parte dello Stato in cui è stato commesso il reato; la necessità che si tratti di un delitto punito con una pena detentiva non inferiore nel minimo a tre anni[236]. Ai sensi dell'art. 9 (delitto commesso dal cittadino all'estero), secondo comma, c.p., se si tratta di un delitto sanzionato meno gravemente, procedibile a querela della persona offesa, si richiede anche la presenza di quest'ultima condizione di procedibilità, in modo tale da attribuire alla persona offesa il potere di rendere effettiva la sanzione penale[237].

In passato si riteneva che uno degli ostacoli all'efficace repressione delle violazioni al diritto comunitario fosse rappresentata anche dall'operatività del principio di territorialità su cui si fondano gli ordinamenti degli Stati membri[238]. Il principio di tendenziale universalità della legge penale italiana, tuttavia, e l'assunto per cui i delitti offensivi degli interessi finanziari europei rientrano nelle previsioni degli artt. 9 e 10 c.p. dovrebbe attualmente portare a ritenere superato tale ostacolo.

Invero, i delitti che possono essere commessi a danno dell'Unione europea *ex* artt. 9 e 10 c.p. sono *in primis* i reati offensivi degli interessi finanziari della Comunità e, più in generale, della pubblica amministrazione europea, in adesione agli obiettivi fissati dalle Convenzioni in epigrafe. Tuttavia, stante l'estensione generalizzata delle fattispecie criminose operata dal legislatore italiano, non si esclude in astratto che anche altre classi di reato che determinano in concreto una

---

[235] Cfr. art. 5, l. n. 300 del 2000.

[236] Sul punto APRILE, *sub* art. 9 c.p., in DOLCINI, GATTA (diretto da), *Codice penale commentato, Tomo I*, cit., 240 ss.; APRILE, *sub* art. 10 c.p., in DOLCINI, GATTA (diretto da), *Codice penale commentato, Tomo I*, cit., 249 ss. Nella manualistica v. DE VERO, *Corso di diritto penale. Parte generale*, Torino, 2019, 312 ss.; MARINUCCI, DOLCINI, GATTA, *Manuale di diritto penale*. *Parte generale*, Milano, XI ed., 2022, 176 ss.

[237] V. APRILE, *sub* art. 9 c.p., cit., 241 ss.; DE VERO, *Corso di diritto penale*, cit., 314, il quale fa notare che, nonostante in questo comma non sia espressamente ribadita la necessaria presenza del reo nel territorio dello Stato, tale condizione di procedibilità, richiesta nel primo comma per la fascia superiore di delitti, deve ritenersi implicitamente richiamata; TREVES, *La giurisdizione nel diritto penale internazionale*, Padova, 1973, 149.

[238] Così GRASSO, *Verso un diritto penale comunitario: i Progetti di Trattato*, cit., 642.

lesione di beni giuridici comunitari possano rientrare nel campo applicativo delle norme in esame[239].

La rilevanza della tutela proprio delle finanze comunitarie è attestata anche dall'iter parlamentare di questa riforma: le proposte originarie, infatti, avevano ad oggetto una modifica degli artt. 6 e 7 c.p., considerando commesso nel territorio italiano il reato offensivo degli interessi finanziari comunitari qualora il profitto fosse stato conseguito dal cittadino italiano (*ex* art. 6 c.p.), oppure prevedendo per tali categorie di frodi comunitarie l'aggiunta di un'ulteriore classe di reati nell'art. 7 c.p., per i quali è prevista un'applicazione incondizionata della legge penale italiana nel caso di fatti commessi all'estero. Nondimeno, i problemi di coordinamento con le azioni penali eventualmente esercitate negli altri Stati eurounitari e l'assenza di validi criteri di risoluzione dei conflitti di giurisdizione che sarebbero emersi da tale modifica hanno portato ad abbandonare queste proposte originarie[240].

Le due norme in esame hanno visto delle modifiche anche in tempi più recenti. Infatti, in accoglimento della IX raccomandazione del GRECO, il regime di procedibilità in esame è stato nuovamente modificato relativamente ai reati di corruzione dalla legge 9 gennaio 2019, n. 3, con l'obiettivo di rendere più effettivo in questo settore il principio di universalità della giurisdizione italiana[241]. Nello specifico, il quarto comma dell'art. 9 c.p. (delitto commesso dal cittadino all'estero) non rende più necessaria la richiesta del Ministro della giustizia o la querela della persona offesa qualora si proceda per i delitti di corruzione attiva (art. 321 c.p.) anche nei confronti di un incaricato di pubblico servizio (art. 320 c.p.) e di traffico di influenze illecite (art. 346-*bis* c.p.). Al contempo, nell'ipotesi dell'art. 10 c.p. (delitto commesso dallo straniero all'estero) le medesime condizioni di procedibilità non sono più richieste per tutti i delitti di corruzione e concussione, specificamente per i reati di cui agli artt. 317, 318, 319, 319-*bis*, 319-*ter*, 319-

[239] V. MANACORDA, *Corruzione internazionale e tutela penale degli interessi comunitari*, cit., 428.
[240] Sul punto MANACORDA, *Corruzione internazionale e tutela penale degli interessi comunitari*, cit., 428.
[241] Cfr. GAMBARDELLA, *Il grande assente nella nuova "legge Spazzacorrotti"*, cit., 48; MONGILLO, *La legge "Spazzacorrotti": ultimo* approdo, cit., 291.

quater, 320, 321, 322 e 322-*bis* c.p. Resta ferma, in entrambi i casi, la necessità della presenza dell'autore del reato nel territorio italiano[242].

Non sono mancate in dottrina alcune perplessità relative a tale novella. Per quanto riguarda l'art. 9 c.p., poiché la pena prevista per la corruzione per atto contrario dell'incaricato di pubblico servizio è superiore nel minimo a tre anni, la modifica del regime di procedibilità dovrebbe intendersi riferita alla corruzione per l'esercizio della funzione di quest'ultimo[243]. Inoltre, è stata segnalata l'incongruenza della scelta legislativa di omettere nell'art. 9 c.p. il richiamo all'art. 322-*bis* c.p., che invece compare nell'articolo successivo, atteso che, se l'accordo corruttivo è commesso all'estero, non è infrequente che il pubblico agente sia un soggetto straniero[244].

[242] V. UBIALI, *Presentato alla camera il nuovo disegno di legge in materia di corruzione (c.d. Spazza corrotti)*, in *Dir. Pen. Cont*. 2 ottobre 2018.
[243] In proposito GAMBARDELLA, *Il grande assente nella nuova "legge Spazzacorrotti"*, cit., 48, il quale fa notare che gli altri delitti del sottosistema della corruzione/concussione sono già puniti con una pena non inferiore nel minimo a tre anni; MONGILLO, *La legge "Spazzacorrotti": ultimo approdo*, cit., 291 s.
[244] Così MONGILLO, *La legge "Spazzacorrotti": ultimo approdo*, cit., 291 s.

4. Riserva di legge e diritto dell'Unione europea.

In origine la Comunità europea aveva una rilevanza puramente economica e, per tale ragione, fu concepita come sprovvista di competenza in materia penale[245]. A ben vedere, ancora oggi la regolamentazione dell'economia rappresenta la principale materia di interesse della politica dell'Unione[246].

Il cardine su cui si è sempre retto – e tuttora si regge –il diritto eurounitario, infatti, è il principio di attribuzione, in forza del quale l'Unione ha competenza solo nelle materie che le sono espressamente attribuite dagli Stati membri, i quali consentono alla limitazione della propria sovranità nazionale[247]. E il diritto penale non è mai espressamente rientrato nelle materie attribuite alla competenza diretta dell'Unione europea. Si deve, quindi, escludere che esista il potere delle Istituzioni di introdurre precetti e sanzioni penali aventi diretta efficacia nei confronti dei cittadini degli Stati membri[248].

Il diritto penale è tradizionalmente di appannaggio esclusivo del legislatore nazionale. La riserva di legge, corollario del fondamentale principio di legalità (art. 25, comma 2, Cost.), invero, assegna al Parlamento nazionale il monopolio esclusivo della produzione di norme penali, in quanto, in qualità di rappresentante della sovranità popolare, è l'unico organo dotato della legittimazione democratica necessaria per esercitare tale potere[249]. L'attribuzione di una competenza penale diretta dell'Unione, quindi, violerebbe il principio di legalità, nella duplice

---

[245] Sul punto BERNARDI, *All'indomani di Lisbona*, cit., 46: per questo motivo non venne previsto nei Trattati alcun principio di legalità in materia penale; FELICI, *La tutela penale indiretta*, cit., 1065 s.; PALIERO, *La fabbrica del Golem*, cit., 468.

[246] Così SOTIS, *Il Trattato di Lisbona e le competenze penali*, cit., 1159.

[247] Cfr. Art. 5, par. 2, TUE. Sul punto v. ADAM, TIZZANO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, Torino, IV ed., 2024, 475 ss.; SICURELLA, *Il* Corpus Juris *come modello per la definizione*, cit., 709 s.; VILLANI, *Istituzioni di diritto dell'Unione europea*, Bari, VI ed., 2020, 75 ss.

[248] Così GRASSO, *L'armonizzazione e il coordinamento delle disposizioni sanzionatorie nazionali*, cit., 836; MANES, CAIANIELLO, *Introduzione al diritto penale europeo*, cit., 3 ss.; SICURELLA, *Il* Corpus Juris *come modello per la definizione*, cit., 709 s.; SOTIS, *Il Trattato di Lisbona e le competenze penali*, cit., 1151.

[249] Sul punto BERNARDI, *All'indomani di Lisbona*, cit., 37 ss.; GIUNTA, *Europa e diritto penale. Tra linee di sviluppo e nodi problematici*, in *Criminalia* 2019, 285 ss.; GRASSO, *Verso un diritto penale comunitario: i Progetti di Trattato*, cit., 635; MANES, CAIANIELLO, *Introduzione al diritto penale europeo*, cit., 3 ss.; MEZZETTI, *Quale giustizia penale per l'Europa?*, cit., 3954 ss.; SATZGER, *International and European Criminal Law*, cit., 73 ss.; VIGANÒ, *Recenti sviluppi*, cit., 1439.
V., nella manualistica, ANTOLISEI, *Manuale di diritto penale. Parte generale*, Milano, XVI ed., 2003, 66 ss.; DE VERO, *Corso di diritto penale*, cit., 217 ss.; MARINUCCI, DOLCINI, GATTA, *Manuale di diritto penale*, cit., 49 ss.; PULITANÒ, *Diritto Penale*, Torino, IX ed., 2021, 83 ss.

accezione della riserva di legge, intesa quale monopolio statale delle scelte di incriminazione, e della democraticità della politica criminale ad essa sottesa[250].

Il principio della riserva di legge, dunque, si pone in antitesi con il principio di prevalenza del diritto comunitario[251]: la norma nazionale è competente in via esclusiva in materia penale, ma al contempo sarebbe soccombente rispetto al diritto europeo; al contrario, il diritto europeo è di regola prevalente, ma incompetente nel settore penale[252]. Questo insanabile contrasto ha accompagnato la complessa storia del processo di integrazione europea in materia penale.

In ogni caso, anche il diritto penale si è dovuto confrontare con il principio di primazia del diritto eurounitario, consacrato dalla Corte costituzionale nel 1984[253], il quale impone, nell'ottica di una leale collaborazione tra Unione e Stati membri, la disapplicazione della norma interna in contrasto con una norma europea direttamente applicabile e l'obbligo di interpretazione del diritto nazionale in misura conforme al diritto unionale[254]. Nel campo penale, tuttavia, le implicazioni di tale principio sono più attenuate, proprio in virtù del rispetto del canone della riserva di legge. Si è soliti distinguere tra un'efficacia diretta del diritto europeo, che può avere esiti solamente *in bonam partem*, e un'efficacia indiretta, mediata dall'intervento del legislatore nazionale, che può condurre anche a conseguenze *in malam partem* di estensione dell'area del penalmente rilevante[255].

---

[250] V. BERNARDI, *I tre volti del "diritto penale comunitario"*, cit., 361; SOTIS, *Il diritto senza codice*, cit., 42 s.

[251] Cfr. BERNARDI, *I tre volti del "diritto penale comunitario"*, cit., 335, che parla di ossimoro con riferimento all'espressione "diritto penale comunitario".

[252] In tal senso SOTIS, *Il Trattato di Lisbona e le competenze penali*, cit., 1147.

[253] Cfr. Corte Cost. Sent. 8 giugno 1984, n. 170, in *DeJure*; LA PERGOLA, *Il giudice costituzionale italiano di fronte al primato e all'effetto diretto del diritto comunitario: note su un incontro di studio*, in *Giur. Cost*. 2003, 4, 2419 ss.; LOSANA, Granital confirmed*?*, in *Giur. Cost*. 2022, 3, 1482 ss.; PACE, *La sentenza Granital, ventitrè anni dopo*, in *Studi sull'Integr. Eur.* 2007, 3, 451 ss.

[254] V. BERNARDI, *I tre volti del "diritto penale comunitario"*, cit., 348 ss.; MANACORDA, *"Oltre il falso in bilancio": i controversi effetti* in malam partem *del diritto comunitario sul diritto penale interno*, in *Dir. Un. Eur*. 2006, 2, 271; MANES, CAIANIELLO, *Introduzione al diritto penale europeo*, cit., 3 ss.; SOTIS, *Obblighi comunitari di tutela e opzione penale*, cit., 185 ss.; VIGANÒ, *L'adeguamento del sistema penale italiano al "diritto europeo" tra giurisdizione ordinaria e costituzionale*, in *Dir. Pen. Cont. – Riv. Trim*. 2014, 2, 172.

[255] Sul punto GIUNTA, *Europa e diritto penale*, cit., 291 s.; MANES, CAIANIELLO, *Introduzione al diritto penale europeo*, cit., 4 ss.; SOTIS, *Il diritto senza codice*, cit., 229 ss.: «in caso di effetti riduttivi del penalmente rilevante, le norme comunitarie sono sistematicamente provviste di effetto diretto […] in caso di effetti espansivi del penalmente rilevante, le norme comunitarie sono invece sistematicamente sprovviste di effetto diretto».

Quanto all'interpretazione conforme, l'obbligo per il giudice di interpretare la norma penale in misura adeguatrice al diritto europeo, non può determinare un effetto espansivo della portata della norma incriminatrice stessa, pena la violazione dei principi cardine della riserva di legge e dell'irretroattività sfavorevole della legge penale. In caso contrario, si attribuirebbe al diritto europeo il potere di produrre direttamente norme penali[256]. Sul punto, a chi sostiene che i principi in discorso vietino solo l'analogia *in malam partem*, ma non l'interpretazione estensiva che sia ancora compatibile con il significato letterale della norma, letta in vista dello scopo di tutela imposto dal diritto sovranazionale[257], si obietta che entrambe le operazioni ermeneutiche, estensive dell'area del penalmente rilevante, dovrebbero essere vietate, poiché in entrambi i casi si giungerebbe alla stessa conseguenza, vale a dire all'attribuzione alla normativa comunitaria di effetti diretti peggiorativi della posizione del singolo[258].

Il limite in discorso rileva in particolare nell'ipotesi della violazione totale o parziale di obblighi di incriminazione derivanti da direttive non trasposte: la mancata introduzione del reato nel tessuto normativo interno non può essere recuperata attraverso l'obbligo di interpretazione estensiva dell'ordinamento penale nazionale per adeguarlo alla direttiva non recepita[259].

Non sussistono, invece, problemi di compatibilità con i principi fondamentali dell'ordinamento nel caso dell'interpretazione conforme al diritto

---

[256] Cfr. BERNARDI, *I tre volti del "diritto penale comunitario"*, cit., 349 s.; GIUNTA, *Europa e diritto penale*, cit., 292; MANES, *Nessuna interpretazione conforme al diritto comunitario con effetti* in malam partem, in *Cass. Pen*. 2010, 1, 105 ss.; MAUGERI, *La dichiarazione di incostituzionalità di una norma per la violazione di obblighi comunitari* ex *artt. 11 e 117 Cost.: si aprono nuove prospettive?*, in *Riv. It. Dir. e Proc. Pen*. 2011, 3, 1137 s.; VIGANÒ, *L'adeguamento del sistema penale italiano al "diritto europeo"*, cit., 175.
Cfr. anche Cass. Sez. Un. 25 giugno 2009, n. 38691, in *OneLegale* con riferimento all'impossibilità di procedere ad un'estensione della confisca per equivalente al profitto del reato *ex* art. 322-*ter* c.p. (prima della modifica legislativa del 2012), all'epoca non indicato dalla norma.

[257] Così VIGANÒ, *Recenti sviluppi*, cit., 1439.

[258] In tal senso GIUNTA, *Europa e diritto penale*, cit., 290 s.; MANES, *Nessuna interpretazione conforme al diritto comunitario*, cit., 108 s. Dello stesso tenore è anche Corte di Giustizia 22 novembre 2005, C-384/02; Corte di Giustizia 7 gennaio 2004, C-60/2002, *Procedimento penale C. X.*

[259] In argomento MANES, CAIANIELLO, *Introduzione al diritto penale europeo*, cit., 7 ss.
V. *infra*. Par. 5.

europeo che produca effetti *in bonam partem* sulla situazione dell'individuo, quale l'esenzione dall'area del penalmente rilevante o la riduzione di quest'ultima[260].

Anche con riferimento alla disapplicazione per contrarietà ad una norma europea dotata di efficacia diretta occorre distinguere. Tale operazione consente (*rectius* impone) certamente al giudice di non applicare una fattispecie penale in contrasto con un diritto o una facoltà attribuiti dal diritto UE, rendendo evidente, in questo caso, che la norma europea produce un effetto diretto favorevole nei confronti del singolo[261]. Non mancano, tuttavia, perplessità fra chi sostiene che l'operazione di disapplicazione da parte del giudice del caso concreto, proprio perché non rimuove la norma interna dall'ordinamento a differenza della declaratoria di incostituzionalità per violazione degli artt. 11 e 117, comma 1, Cost., possa stridere con il principio di uguaglianza rispetto ad altri procedimenti in cui la fattispecie interna venga in rilievo[262].

Sul punto, un diverso scenario si è recentemente aperto nel caso in cui la norma interna violi un diritto fondamentale garantito sia dalla Costituzione che da una disposizione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea avente efficacia diretta. La Consulta, infatti, proprio muovendo dall'esigenza di rimuovere la norma dall'ordinamento, ha obbligato (in un primo momento)[263] e poi facoltizzato (in un secondo momento)[264] il giudice del caso concreto a percorrere la strada della questione di legittimità costituzionale rispetto al rinvio pregiudiziale

---

[260] Così MANES, *Nessuna interpretazione conforme al diritto comunitario*, cit., 110; SOTIS, *Il diritto senza codice*, cit., 259 s.

[261] In proposito MANACORDA, *Le garanzie penalistiche nei rapporti con il diritto dell'Unione*, cit., 3496; MANES, *L'incidenza del diritto comunitario sul diritto penale, tra* primautè *e controlimiti*, in *Riv. It. Dir. e Proc. Pen*. 2008, 2, 788; SOTIS, *Il diritto senza codice*, cit., 259 s.; VIGANÒ, *Recenti sviluppi*, cit., 1439 s.
Cfr. anche Corte di Giustizia, *El Dridi*, 28 aprile 2011, C-161/11 PPU, consultabile al link https://archiviodpc.dirittopenaleuomo.org/upload/Sentenza%20Corte%20di%20giustiza.pdf con nota di VIGANÒ, *La Corte di giustizia dichiara incompatibile con la direttiva rimpatri l'incriminazione di cui all'art. 14 co. 5 ter t.u. imm.*, in *Dir. Pen. Cont*. 29 aprile 2011.

[262] In tal senso MANES, CAIANIELLO, *Introduzione al diritto penale europeo*, cit., 12 s.

[263] Cfr. Corte Cost. Sent. 7 novembre 2017, n. 269, in *DeJure*; SCACCIA, *Giudici comuni e diritto dell'Unione europea nella sentenza della Corte costituzionale n. 269 del 2017*, in *Giur. Cost*. 2017, 6, 2948 ss.

[264] Cfr. Corte Cost. Sent. 23 gennaio 2019, n. 20, in *DeJure*; Corte Cost. Sent 20 febbraio 2019, n. 63, in *DeJure*.

alla Corte di Giustizia al quale può far seguito la disapplicazione nel caso concreto[265].

Come per l'interpretazione conforme, per le esposte ragioni di conformità al principio di legalità, la disapplicazione non può condurre ad effetti *in malam partem*: al giudice è precluso di privare di efficacia la norma interna *contra* UE e applicare la norma europea, qualora tale meccanismo abbia come conseguenza un'estensione dell'area del penalmente rilevante[266]. Effetti peggiorativi per la posizione del singolo, infatti, potrebbero derivare dal contrasto tra il diritto sovranazionale e un elemento della fattispecie che limiti la punibilità, diminuisca la sanzione applicabile o restringa la rilevanza penale della condotta, ma anche dal raffronto con un istituto di diritto penale sostanziale che abbia effetti favorevoli per il reo (come la prescrizione nel noto caso "Taricco") o, infine, un elemento normativo extrapenale che integri il precetto[267]. In tale evenienza, al fine di rimuovere l'antinomia, il giudice è chiamato a rivolgersi alla Corte costituzionale. Si deve, in definitiva, giungere alla conclusione per cui un atto di diritto comunitario non possa fondare direttamente la responsabilità penale individuale senza la mediazione di una legge interna[268].

In giurisprudenza, tuttavia, si registra un unico caso – condivisibilmente criticato – in cui si è verificata una disapplicazione con effetti *in malam partem* della disciplina italiana in contrasto con il diritto europeo. I Giudici di legittimità, invero, hanno privato di efficacia la norma interna che prevedeva una soglia di rilevanza penale della condotta contrastante con la disciplina unionale e, per effetto della diretta applicazione di quest'ultima, è derivata la condanna dell'imputato[269].

---

[265] Cfr. LOSANA, Granital confirmed*?*, cit., 1484 s.; MANACORDA, *Doppia pregiudizialità e Carta dei Diritti Fondamentali. Il sistema penale al cospetto del diritto dell'Unione europea nell'era del disincanto*, in *Riv. It. Dir. e Proc. Pen*. 2020, 2, 573 ss.; MANES, *L'incidenza del diritto comunitario sul diritto penale*, cit., 785; REPETTO, *Il significato europeo della più recente giurisprudenza della Corte costituzionale sulla "doppia pregiudizialità" in materia di diritti fondamentali*, in *Rivista AIC* 2019, 4, 1 ss.

[266] Così MANES, CAIANIELLO, *Introduzione al diritto penale europeo*, cit., 21 ss. Confermato anche da Corte Cost. Sent. 25 gennaio 2010, n. 28, in *DeJure*.

[267] V. GIUNTA, *Europa e diritto penale*, cit., 291; MANACORDA, *"Oltre il falso in bilancio"*, cit., 266 s.; MANES, CAIANIELLO, *Introduzione al diritto penale europeo*, cit., 22 ss.

[268] In tal senso MANACORDA, *"Oltre il falso in bilancio"*, cit., 270.

[269] Cfr. Cass. Sez. III, 19 gennaio 2011, n. 6872, in *OneLegale*. Sul punto si rinvia a BOSI, SOTIS, *Il bizzarro caso dei pesci "in malam partem". Osservazioni in tema di pesca del novellame sui rapporti tra disapplicazione dell'atto amministrativo (di favore) contrario alla legge e non applicazione della norma nazionale (di favore) contrastante con il diritto comunitario*, in *Dir. Pen.*

La cruciale rilevanza del principio della riserva di legge in materia penale nei rapporti con il diritto dell'Unione europea è emersa nella nota vicenda "Taricco", la quale, ad esito di un dialogo tra la Consulta e la Corte di Giustizia, ha consentito di affermare che la riserva di legge costituisce un principio supremo dell'ordinamento (c.d. controlimite) e, in quanto tale, è destinato a prevalere sul diritto dell'Unione[270]. Il caso di specie testimonia, altresì, che il legame tra il diritto penale nazionale e il diritto eurounitario si sviluppa, anche in tempi recenti, intorno al tema della tutela degli interessi finanziari dell'Unione.

Ad avviso della Corte di Giustizia, infatti, le norme italiane sulla prescrizione (nello specifico gli artt. 160 e 161 c.p. relativi alla sospensione e all'interruzione dell'istituto) dovevano essere disapplicate per contrasto con l'art. 325 TFUE, poiché, per effetto delle stesse, le frodi in materia di IVA non venivano punite in misura efficace e dissuasiva[271]. La c.d. "regola Taricco", dunque, avrebbe imposto al giudice nazionale di disapplicare le norme sul limite massimo del termine di prescrizione per dette frodi qualora queste ultime fossero gravi e riscontrabili in un numero considerevole di casi, rendendole in tal modo punibili, anche retroattivamente[272]. Dal punto di vista del diritto eurounitario, infatti, il decorso della prescrizione avrebbe pregiudicato irrimediabilmente anche la possibilità di recupero dei fondi oggetto della frode: per questo motivo, nel settore

Cont. 6 maggio 2011; COLELLA, *Una nuova ipotesi di applicazione diretta* in malam partem *del diritto della UE: la Corte di cassazione disapplica la normativa interna che prevede un margine di tolleranza del 10% al divieto di pesca e commercializzazione del novellame e afferma, conseguentemente, la responsabilità penale dell'imputato*, in *Dir. Pen. Cont*. 4 marzo 2011; GIUNTA, *Europa e diritto penale*, cit., 294 s., il quale fa notare, a ulteriore sostegno della perplessità di tale decisione, che la condotta in esame oggi è stata depenalizzata; MASSARO, *Dalle criticità del diritto penale nazionale a quelle del "diritto penale europeo": chi è causa del suo mal pianga se stesso? Riflessioni su Taricco e dintorni*, in *Arch. Pen*. 2017, 3, 3 s.

[270] Sul punto MANES, CAIANIELLO, *Introduzione al diritto penale europeo*, cit., 25 ss.; SOTIS, *Obblighi comunitari di tutela e opzione penale*, cit., 185 s.

[271] Cfr. Corte Giustizia 8 settembre 2015, causa C-105/14, *Taricco*; EUSEBI, *Nemmeno la Corte di Giustizia dell'Unione europea può erigere il giudice a legislatore*, in *Dir. Pen. Cont*. 2015, 2, 42 s.; MICHELETTI, *Premesse e conclusioni della sentenza Taricco dai luoghi comuni sulla prescrizione al primato* in malam partem *del diritto europeo*, in *Leg. Pen*. 3 febbraio 2016, 2 ss.; VIGANÒ, *Disapplicare le norme vigenti sulla prescrizione nelle frodi in materia di IVA?*, in *Dir. Pen. Cont*. 14 settembre 2015, 2 ss.

[272] V. MANES, CAIANIELLO, *Introduzione al diritto penale europeo*, cit., 26 ss.; SICURELLA, *Introduzione. Così lontana, così vicina. La tutela penale degli interessi finanziari dell'Unione europea dopo la saga* Taricco, in GRASSO, SICURELLA, BIANCO, SCALIA (a cura di), *Tutela penale degli interessi finanziari dell'Unione europea*, cit., 11 ss.

della protezione degli interessi finanziari, l'Unione considera la prescrizione un istituto che deve essere regolato anche dal diritto europeo[273].

Secondo la Corte di Giustizia, dalla lettura dell'325, par. 1, TFUE – norma che avrebbe effetto diretto – sarebbe derivato l'obbligo di adottare sanzioni penali efficaci e dissuasive nei confronti di queste frodi[274]. Per approdare a questa soluzione, i Giudici europei hanno interpretato la disposizione in esame in combinazione con la Convenzione PIF, la quale prevede espressamente la natura penale delle sanzioni che devono essere comminate per i delitti di frode[275]. Tuttavia, come già ricordato, la Convenzione PIF non poggia né sull'art. 325 TFUE, né sui suoi antecedenti normativi (gli artt. 209A e 280 TCE), bensì sull'art. K3 TCE e, in quanto atto normativo dell'antico terzo pilastro, non può leggersi in combinato disposto con la norma invocata dalla Corte del Lussemburgo. Per tale ragione, secondo parte della dottrina, non si può giungere ad affermare con questa facilità che dall'art. 325 TFUE discenda direttamente un obbligo penale di sanzionare dette frodi[276], anzi, come si vedrà nel prosieguo, secondo l'opinione prevalente, da detta disposizione discende la facoltà di applicare direttamente solo sanzioni amministrative[277].

In definitiva, la richiesta della Corte di Giustizia appariva dirompente e creava un *vulnus* al principio di legalità, perché l'istituto della prescrizione, avente natura sostanziale[278], è soggetto alla garanzia della riserva di legge e della irretroattività sfavorevole *ex* art. 25, comma 2, Cost.[279] A ciò si aggiungevano i

---

[273] Così VENEGONI, *Ancora sul caso Taricco: la prescrizione tra il diritto a tutela delle finanze dell'Unione ed il diritto penale nazionale*, in *Dir. Pen. Cont*. 30 marzo 2016, 6.
[274] Cfr. VENEGONI, *La definizione del reato di frode*, cit., 17.
[275] Cfr. MANACORDA, *Le garanzie penalistiche nei rapporti con il diritto dell'Unione*, cit., 3501 ss.; VIGANÒ, *Disapplicare le norme vigenti sulla prescrizione*, cit., 3 ss.
[276] In tal senso MANACORDA, *Le garanzie penalistiche nei rapporti con il diritto dell'Unione*, cit., 3502.
[277] V. *infra* Parr. 5 e 6.
[278] Sulla natura sostanziale della prescrizione v. Corte Cost. Sent. 23 ottobre 2006, n. 393, in *DeJure*; Corte Cost. Sent. 30 luglio 2008, n. 324, in *DeJure*; Corte Cost. Sent. 19 maggio 2014, n. 143 in *Giur. Cost*. 2014, 3, 2363 ss. con nota di PIERGALLINI, *Il fondamento della prescrizione nel diritto penale (ancora una volta) all'esame della Consulta*, in *Giur. Cost*. 2014, 3, 2372 ss.; Corte Cost. Ord. 24 del 2017, in DeJure; VIGANÒ, *Disapplicare le norme vigenti sulla prescrizione*, cit., 10.
[279] Sul punto AMBROSETTI, *La sentenza della Corte di giustizia dell'Unione Europea in tema di disapplicazione dei termini di prescrizione: medioevo prossimo venturo?*, in *Proc. Pen. Giust*. 2016, 1, 50; EUSEBI, *Nemmeno la Corte di Giustizia*, cit., 43; GIACOBINI, *Il diritto europeo e la sua rilevanza politico-sociale: la fiducia reciproca e l'evoluzione dei rapporti tra il diritto europeo e il diritto penale nazionale. Dalla sentenza della Corte di Giustizia 11/06/87, Pretore di Salò (C-14/86), al Regolamento (UE) 2017/1939 che ha istituito la Procura europea (EPPO)*, in *Pol. Dir.* 2022, 1,

problemi di precisione e tassatività relativi all'individuazione dei parametri della gravità delle frodi e del numero considerevole di casi in cui si verificavano, che, nel ragionamento dei Giudici europei, avrebbero consentito l'applicazione diretta dell'art. 325 TFUE[280]. La Corte di Giustizia, invece, chiedeva al giudice nazionale di disapplicare con un effetto *in malam partem* e retroattivo le norme relative ad una causa di estinzione del reato, sostituendosi al legislatore ed estendendo di fatto la rilevanza penale della condotta del singolo[281].

La Corte costituzionale, sollecitata dalla Corte di Cassazione e dalla Corte di Appello di Milano, che aveva sollevato questione di legittimità dell'art. 2 della legge n. 130 del 2008 di ratifica del TFUE con riferimento al suo art. 325, par. 2, rispetto all'art. 25, comma 2, Cost.[282], accogliendo le numerose critiche mosse alla decisione dei Giudici del Lussemburgo, ha rimesso in via pregiudiziale nuovamente la questione alla Corte di Giustizia, invitandola a ripensare il principio espresso qualora lo stesso si fosse posto in contrasto con i principi supremi dell'ordine costituzionale di uno Stato membro, quale i principi italiani di riserva di legge, tassatività e irretroattività del diritto penale, "minacciando", in caso contrario, l'attivazione dei controlimiti[283]. La risposta della Corte di Lussemburgo è stata una parziale ritirata del *dictum* in precedenza enunciato. Infatti, i Giudici europei hanno sottolineato che l'obbligo di disapplicazione della disciplina interna può essere disatteso nel caso in cui lo stesso contrasti con il principio di legalità dei reati e delle

74; MASSARO, *Dalle criticità del diritto penale nazionale*, cit., 6 s.; VENEGONI, *Ancora sul caso Taricco*, cit., 8 ss.

[280] Così AMBROSETTI, *La sentenza della Corte di giustizia dell'Unione Europea*, cit., 49; MANACORDA, *Le garanzie penalistiche nei rapporti con il diritto dell'Unione*, cit., 3503; MASSARO, *Dalle criticità del diritto penale nazionale*, cit., 14 ss.; VIGANÒ, *Disapplicare le norme vigenti sulla prescrizione*, cit., 7 s.

[281] Sul punto MANES, CAIANIELLO, *Introduzione al diritto penale europeo*, cit., 26 ss.; MICHELETTI, *Premesse e conclusioni della sentenza Taricco*, cit., 8 s.; ROSSI, *La sentenza* Taricco *della Corte di Giustizia e il problema degli obblighi di disapplicazione* in malam partem *della normativa penale interna per contrasto con il diritto UE*, in *Dir. Pen. Proc*. 2015, 12, 1564 ss.

[282] Cfr. AMBROSETTI, *La sentenza della Corte di giustizia dell'Unione Europea*, cit., 45; EUSEBI, *Nemmeno la Corte di Giustizia dell'Unione europea può erigere il giudice a legislatore*, in *Dir. Pen. Cont*. 2015, 2, 40 s.; VIGANÒ, *Prescrizione e reati lesivi degli interessi finanziari dell'UE: la Corte di Appello di Milano sollecita la Corte costituzionale ad azionare i "controlimiti"*, in *Dir. Pen. Cont.* 21 settembre 2015.

[283] Cfr. Corte Cost. Ord. 24 del 2017, cit., con nota di PULITANÒ, *Ragioni della legalità. A proposito di Corte cost. n. 24/2017*, in *Dir. Pen. Cont. – Riv. Trim*. 2017, 4, 109 ss.; GIUNTA, *Europa e diritto penale*, cit., 295; MASSARO, *Dalle criticità del diritto penale nazionale*, cit., 20 ss.

pene e anche qualora il principio di diritto dell'Unione risulti totalmente incompatibile con l'ordinamento nazionale[284].

Da ultimo, la Consulta, chiudendo la "saga Taricco" con la sentenza 115 del 2018, ha ribadito i principi espressi nella decisione dell'anno precedente in punto di assoluta supremazia del principio di legalità e dei suoi corollari, confermando l'inapplicabilità in ogni caso della soluzione propugnata dalla Corte di Giustizia nel 2015[285]. La decisione della Corte costituzionale si apprezza per la rigorosa presa di posizione nei confronti del rapporto tra diritto penale interno e competenza europea, la quale resta indiretta e non può mai sostituire il ruolo principale svolto dal Parlamento nazionale nel definire la legislazione penale[286].

A vigilare sul rispetto della riserva di legge e delle garanzie dei controlimiti è deputata la Corte costituzionale[287], la quale deve essere chiamata a pronunciarsi qualora la sospetta antinomia tra legge interna e norma europea non si possa risolvere con l'interpretazione conforme o con la disapplicazione perché la fonte sovranazionale è sprovvista di effetto diretto[288].

Tale assunto rileva, altresì, con riferimento al ruolo della Consulta rispetto al mancato adempimento da parte di una legge interna dell'obbligo di criminalizzazione imposto da una direttiva. L'omissione del legislatore nazionale non può essere colmata da un intervento additivo *in malam partem* della Consulta che "recepisca" la direttiva non trasposta e introduca la fattispecie penale, pena la violazione della riserva di legge. In tal caso, inoltre, in assenza di un intervento del Parlamento, mancherebbe proprio l'oggetto del sindacato della Corte costituzionale[289].

---

[284] Cfr. GIACOBINI, *Il diritto europeo e la sua rilevanza politico-sociale*, cit., 75; MANES, CAIANIELLO, *Introduzione al diritto penale europeo*, cit., 28 ss.; Corte di Giustizia 5 dicembre 2017, causa C-42/17, *M.A. S. e M. B*.

[285] Cfr. Corte Cost. Sent. 10 aprile 2018, n. 115, in *DeJure*; GIUNTA, *Europa e diritto penale*, cit., 295 s.

[286] Così GIUNTA, *Europa e diritto penale*, cit., 296.

[287] Così CAIANIELLO, *Dal terzo pilastro ai nuovi strumenti: diritti fondamentali, "*road map*" e l'impatto delle nuove direttive*, in *Dir. Pen. Cont. – Riv. Trim*. 2015, 4, 75; VIGANÒ, *Disapplicare le norme vigenti sulla prescrizione*, cit., 13.

[288] Cfr. Corte Cost. Sent. 8 giugno 1984, n. 170, cit.; LOSANA, Granital confirmed*?*, cit., 1483; MAUGERI, *La dichiarazione di incostituzionalità di una norma*, cit., 1140 CONTI, *Test di costituzionalità e direttive non* self executing*: un dialogo ancora aperto con la GRANITAL*, in *Corr. Giur*. 2007, 12, 1671 ss.

[289] Sul punto MANES, CAIANIELLO, *Introduzione al diritto penale europeo*, cit., 40; MAUGERI, *La dichiarazione di incostituzionalità di una norma*, cit., 1141 s. Su questo tema v., altresì, MONGILLO,

Nel diverso caso di inadempimento statale sopravvenuto, invece, si ritiene che residuino spazi di intervento del Giudice delle leggi. Tale situazione ricorre quando, dopo aver recepito una direttiva di armonizzazione, il legislatore decida, per qualsiasi ragione, di abrogare o depenalizzare in tutto o in parte la fattispecie criminosa, venendo meno, così, in un momento successivo, all'obbligo sovranazionale di criminalizzazione[290]. In questa circostanza, la Corte costituzionale sarebbe ammessa a sindacare l'illegittimità della legge successiva per contrasto con gli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., ripristinando la legge precedente rispettosa dell'obbligo europeo[291]. Nonostante l'effetto *in malam partem* derivante dalla pronuncia della Corte, la conformità di questa operazione al canone della riserva di legge si spiegherebbe perché la scelta di incriminazione non sarebbe frutto della decisione della Corte costituzionale, bensì della legge precedente, unica costituzionalmente legittima, che rivive a seguito dell'inefficacia della sua abrogazione da parte della successiva legge illegittima[292]. Si è affermato, invero, che, se il legislatore nazionale fosse libero di depenalizzare un reato oggetto di un obbligo comunitario di incriminazione, verrebbe meno ogni efficacia vincolante delle direttive[293].

Questa soluzione, però, non convince. Se si considera che nel monopolio statale della potestà punitiva rientra sia la scelta di criminalizzare, sia di rimettere in discussione le opzioni di criminalizzazione e se, come visto, il principio di legalità costituisce un controlimite alla primazia del diritto dell'Unione[294], non si vede perché la scelta del legislatore nazionale di abrogare successivamente una

---

La legge Nordio tra vuoti di tutela, rischi di "panpenalismo internazionale" e occasioni perse di una nuova legalità amministrativa, in *Sist. Pen*. 2025, 4, 100 ss. con riferimento agli obblighi di criminalizzazione derivanti da norme di diritto internazionale.

[290] V. SOTIS, *Il diritto senza codice*, cit., 168 s.

[291] È quanto accaduto con Corte Cost. Sent. 25 gennaio 2010, n. 28, cit., seppur relativamente all'incostituzionalità di una norma di favore. Sul punto v. MANES, *L'incidenza del diritto comunitario sul diritto penale*, cit., 783; MANES, CAIANIELLO, *Introduzione al diritto penale europeo*, cit., 40; MAUGERI, *La dichiarazione di incostituzionalità di una norma*, cit., 1145 ss.

[292] In argomento MANES, CAIANIELLO, *Introduzione al diritto penale europeo*, cit., 40; MAUGERI, *La dichiarazione di incostituzionalità di una norma*, cit., 1152. Cfr. Corte Cost. Sent. 8 novembre 2006, n. 394, in *DeJure*.

[293] Così BERNARDI, *La competenza penale accessoria dell'Unione Europea*, cit., 69.

[294] In tal senso MONGILLO, *La legge Nordio tra vuoti di tutela, rischi di "panpenalismo internazionale"*, cit., 102; SOTIS, *Il diritto senza codice*, cit., 168 s. Riferimenti nella manualistica ANTOLISEI, *Manuale di diritto penale*, cit., 66 ss.; DE VERO, *Corso di diritto penale*, cit., 99 ss.; MARINUCCI, DOLCINI, GATTA, *Manuale di diritto penale*, cit., 59 ss.; PALAZZO, BARTOLI, *Corso di diritto penale. Parte generale*, Torino, IX ed., 2023, 114 ss.

fattispecie criminosa per ragioni politico-criminali sia trattata diversamente dall'inadempimento originario dell'obbligo comunitario e sia suscettibile di "sanzione" attraverso la reviviscenza della fattispecie da parte della Corte costituzionale[295]. Anche in questo, come nel precedente, si verificherebbe una soccombenza del principio della riserva di legge in favore dell'adeguamento agli obblighi comunitari, in quanto si assisterebbe alla riviviscenza della norma incriminatrice abrogata, per effetto di decisioni sovranazionali, e, peraltro, da parte di un organo sprovvisto di potestà incriminatrice[296]. Inoltre, la scelta del legislatore di far venir meno la rilevanza penale di talune condotte è espressione di valutazioni discrezionali di politica criminale e, come tali, insindacabili dal punto di vista tecnico da parte della Consulta[297].

Per di più, non si tratterebbe neppure di invocare il parametro di uguaglianza-ragionevolezza *ex* art. 3 Cost. che consente alla Corte costituzionale di sindacare le norme penali di favore, assegnando effetti *in malam partem* alle sue sentenze, in quanto, in quest'ultima situazione, è la norma generale che è sempre stata vigente a ri-espandere la sua portata applicativa dopo la rimozione della norma speciale a opera della Consulta e la condizione di operatività di detto meccanismo è proprio la compresenza tra le due norme[298]. Nel caso in esame, invece, la situazione è diversa, perché il parametro di costituzionalità invocato dalla Corte per procedere alla riviviscenza della norma rispettosa degli obblighi comunitari è dato dagli artt. 11 e 117 Cost.

Concludendo sul punto, andando alla ricerca di un principio di legalità in materia penale anche nelle fonti sovranazionali, si può osservare che il canone europeo di legalità penale è contenuto nell'art. 49, par. 1, della Carta di Nizza[299], la

---

[295] In proposito MONGILLO, *La legge Nordio tra vuoti di tutela, rischi di "panpenalismo internazionale"*, cit., 100 ss.

[296] Il compito della Consulta, infatti, non è quello di ripristinare una norma abrogata: così Corte Cost. Sent. 8 novembre 2006, n. 394, cit. V. MAUGERI, *La dichiarazione di incostituzionalità di una norma*, cit., 1142 ss.; MONGILLO, *La legge Nordio tra vuoti di tutela, rischi di "panpenalismo internazionale"*, cit., 100 ss.

[297] Così MAUGERI, *La dichiarazione di incostituzionalità di una norma*, cit., 1149.

[298] Sul punto v. AMBROSETTI, *La sentenza della Corte di giustizia dell'Unione Europea*, cit., 47 s.; MANES, *Attualità e prospettive del giudizio di ragionevolezza in materia penale*, in *Riv. It. Dir. e Proc. Pen*. 2007, 2-3, 748 ss.; MAUGERI, *La dichiarazione di incostituzionalità di una norma*, cit., 1142 ss. Cfr. Corte Cost. Sent. 2 giugno 1983, n. 148, in *DeJure*; Corte Cost. 10 febbraio 1994, n. 25, in *DeJure*; Corte Cost. Sent. 8 novembre 2006, n. 394, cit.

[299] Cfr. art. 49, par. 1, Carta di Nizza: «Nessuno può essere condannato per un'azione o un'omissione che, al momento in cui è stata commessa, non costituiva reato secondo il diritto interno o il diritto

quale, a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, ha lo stesso valore giuridico dei Trattati (art. 6, par. 1, TUE)[300]. Prima del 2009, tuttavia, un espresso e vincolante principio di legalità penale non era previsto nei Trattati, principalmente per due motivi: la concezione della legalità penale era diversa tra i vari Paesi aderenti all'Unione europea; la Comunità nacque, come visto, con un'anima prettamente economica e, pertanto, sprovvista di attribuzioni in materia penale[301]. Nonostante ciò, il principio di legalità era presente nel diritto comunitario quale principio generale non scritto individuato dalla Corte di Giustizia sulla base delle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri e in forza delle Carte internazionali ratificate dagli stessi Stati membri, prima fra tutte la Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, la quale sancisce il principio di legalità sostanziale all'art. 7, par. 1[302]. Tale opera di recepimento pretoria è stata consacrata nell'art. 6, par. 3, TUE, il quale stabilisce che i diritti fondamentali, garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, fanno parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali[303].

La penetrazione della CEDU nel diritto europeo risulterebbe anche dal combinato disposto dell'art. 6, par. 1, TUE con l'art. 52, par. 3, della stessa Carta di Nizza, che impone di interpretare i diritti in essa contenuti corrispondenti a quelli tutelati dalla CEDU con la stessa portata della Convezione medesimo[304]. Questo riconoscimento, se, da un lato, non autorizza a ritenere l'Unione parte della CEDU e direttamente vincolata alla stessa, dall'altro, consente di affermare che le norme

---

internazionale. Parimenti, non può essere inflitta una pena più grave di quella applicabile al momento in cui il reato è stato commesso. Se, successivamente alla commissione del reato, la legge prevede l'applicazione di una pena più lieve, occorre applicare quest'ultima».

[300] V. BERNARDI, *All'indomani di Lisbona*, cit., 55 ss.: la penetrazione della CEDU nel diritto UE deriverebbe anche dal combinato disposto di detta norma con l'art. 52, par. 3, della stessa Carta di Nizza che impone di interpretare i diritti in essa contenuti corrispondenti a quelli tutelati dalla CEDU con la stessa portata della CEDU; FOFFANI, *Il "manifesto sulla politica criminale europea"*, in *Criminalia* 2010, 664.

[301] In argomento BERNARDI, *All'indomani di Lisbona*, cit., 42 ss.

[302] Cfr. art. 7, par. 1, CEDU: «Nessuno può essere condannato per una azione o una omissione che, al momento in cui è stata commessa, non costituiva reato secondo il diritto interno o internazionale. Parimenti, non può essere inflitta una pena più grave di quella applicabile al momento in cui il reato è stato commesso».
Sul punto BERNARDI, *All'indomani di Lisbona*, cit., 48.

[303] Cfr. BERNARDI, *All'indomani di Lisbona*, cit., 59 s.

[304] Così PALAZZO, *Europa e diritto penale: i nodi al pettine*, in *Dir. Pen. Proc*. 2011, 6, 658.

della Convenzione, limitatamente all'ambito di applicazione del diritto dell'Unione, possano essere dotate di effetto diretto qualora implicitamente richiamate dalla Carta di Nizza[305].

[305] In tal senso VIGANÒ, *L'adeguamento del sistema penale italiano al "diritto europeo"*, cit., 173.

5. La competenza penale dell'Unione europea: dalle origini al Trattato di Lisbona.

Il primo progetto di un codice penale europeo è rappresentato, come visto[306], dal *Corpus Juris*, avente proprio ad oggetto la tutela degli interessi finanziari della Comunità europea. È chiaro, quindi, fin dalle origini, lo stretto legame che intercorre tra la costruzione di un diritto penale europeo e la salvaguardia degli interessi economici dell'Unione, che ha consentito l'evoluzione di entrambe le normative su due binari paralleli e sempre connessi fra loro[307]. Tale relazione risulta ancor più evidente se si considerano gli ultimi approdi cui è giunto il processo di integrazione europea in campo penale, rappresentati dalle norme del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, dalla Direttiva sulla protezione degli interessi finanziari del 2017 (c.d. Direttiva PIF)[308] e dalla Procura Europea[309].

A testimonianza di questo stringente legame, è stato sostenuto in passato che la nozione di "diritto penale comunitario" abbraccerebbe proprio la branca del diritto europeo deputata alla tutela degli interessi finanziari dell'Unione attraverso la previsione e l'irrogazione di sanzioni penali da parte delle Istituzioni europee[310].

Secondo altri autori, in una prospettiva di più ampio respiro, il diritto penale comunitario avrebbe una pluralità di accezioni. In primo luogo, l'espressione si riferirebbe alle diverse forme di influenza del diritto europeo sul diritto penale degli Stati membri, che non presuppone necessariamente una competenza penale in capo alla Comunità, ma deriva più propriamente dal primato del diritto dell'Unione sul diritto interno. In secondo luogo, il diritto penale comunitario si risolverebbe nell'esercizio di una vera e propria competenza penale della Comunità che definisca norme incriminatrici e imponga obblighi di criminalizzazione a carico degli Stati

[306] V. *supra* Par. 2.
[307] Sul punto BASILE, *Brevi note sulla nuova Direttiva PIF*, in *Dir. Pen. Cont*. 2017, 12, 64; PARISI, *Chiari e scuri nella direttiva*, cit., 2 s.; SOTIS, *Il Trattato di Lisbona e le competenze penali*, cit., 1159; VENEGONI, *La definizione del reato di frode*, cit., 2.
[308] V. *infra* Par. 6.
[309] V. *infra* Par. 7.
[310] In tal senso GRASSO, *Verso un diritto penale comunitario: i Progetti di Trattato*, cit., 629.

membri. In terzo luogo, tale espressione riguarderebbe il sistema punitivo sovra-statuale di imposizione di sanzioni da parte della Comunità[311].

Abbiamo visto come la nascita della Comunità europea, quale organizzazione sovranazionale di diritto, ha determinato l'insorgenza di nuovi beni giuridici ad essa riferibili, primi fra tutti i suoi interessi finanziari, bisognosi di protezione attraverso lo strumento del diritto penale al pari di quanto accade per la tutela dei corrispondenti beni giuridici nazionali[312].

È in questa cornice, quindi, che inizia a delinearsi l'arduo progetto di realizzare una politica criminale europea[313]. Nel quadro delineato, relativo al rapporto intercorrente tra il diritto penale nazionale e il diritto dell'Unione europea, si inscrive il percorso di evoluzione che ha portato all'attribuzione di una competenza penale indiretta in capo agli organi dell'Unione.

Per lungo tempo, preso atto del deficit di democraticità del processo decisionale europeo, si è negata l'attribuzione di una competenza penale diretta delle Istituzioni dell'Unione[314], ma si è riconosciuto l'obbligo di tutelare adeguatamente gli interessi comunitari attraverso la tecnica dell'assimilazione ai corrispondenti beni giuridici nazionali e di assicurare agli stessi, in ogni caso, una tutela effettiva, proporzionale e dissuasiva[315].

Come anticipato[316], la tecnica dell'assimilazione amplia la struttura o l'oggettività giuridica della norma incriminatrice nazionale, producendo per l'effetto un'estensione della sua portata applicativa. In questo senso, la disposizione europea assolve ad una vera funzione incriminatrice, in quanto dall'innesto della stessa sulla fattispecie nazionale origina un nuovo reato, il quale sarà modellato

---

311 Così BERNARDI, *I tre volti del "diritto penale comunitario"*, cit., 335 s.; FOFFANI, *Gli effetti riflessi del diritto dell'Unione europea sul diritto penale nazionale*, in GRANDI (a cura di), *I volti attuali del diritto penale europeo. Atti della giornata di studi per Alessandro Bernardi*, Pisa, 2021, 4.

312 V. *supra* Par. 1. V., altresì, PICOTTI, *Le basi giuridiche per l'introduzione di norme penali comuni*, cit., 1.

313 Così PALIERO, *La fabbrica del Golem*, cit., 469.

314 Sul punto GIUNTA, *Europa e diritto penale*, cit., 288; GRASSO, *La protezione degli interessi finanziari*, cit., 95; MANES, CAIANIELLO, *Introduzione al diritto penale europeo*, cit., 31 s.; MEZZETTI, *Quale giustizia penale per l'Europa?*, cit., 3955; SOTIS, *Obblighi comunitari di tutela e opzione penale*, cit., 185 ss.

315 V. *supra* Par. 1.

316 V. *supra* Par. 1.

sulla fattispecie statuale, con gli adattamenti necessari per salvaguardare anche il corrispondente bene sovranazionale[317].

Tale meccanismo appare rispettoso del principio della riserva di legge. Infatti, l'estensione della fattispecie incriminatrice avviene sempre in forza di una legge dello Stato, che – recependo l'obbligo assunto in sede sovranazionale – ratifica i Trattati o dà attuazione alle direttive, garantendo un controllo democratico sulla materia penale[318]. La praticabilità del modello dell'assimilazione è agevolata dal fatto che gli ordinamenti degli Stati membri già conoscono e tutelano i beni giuridici di cui è titolare la Comunità europea e, di conseguenza, l'adattamento delle norme interne al perseguimento di quest'ulteriore profilo di salvaguardia in genere non presenta difficoltà[319].

Tuttavia, la criticità di questo sistema è rappresentata dal rischio di disomogeneità della tutela che da esso consegue. Poiché le discipline degli Stati membri con riferimento al medesimo bene giuridico sono differenti sia in relazione all'entità della sanzione, sia con riguardo alla selezione dei comportamenti qualificati come illecito penale, si incorre nel pericolo ineliminabile di una disparità di trattamento del cittadino per lo stesso fatto a seconda del Paese di appartenenza[320]. Vengono, inoltre, pregiudicati gli stessi obiettivi dei Trattati, a causa delle distorsioni della concorrenza che possono verificarsi nel mercato unico se si privilegiano alcuni operatori economici a discapito di altri: negli Stati più tolleranti, infatti, il rischio penale di pagamento di una sanzione pecuniaria può trasformarsi in un rischio commerciale che l'impresa mette in conto nel suo bilancio[321].

---

[317] In argomento GRASSO, *Verso un diritto penale comunitario: i Progetti di Trattato*, cit., 637; SICURELLA, *La tutela "mediata" degli interessi della costruzione europea*, cit., 286 ss.

[318] In tal senso GRASSO, *Verso un diritto penale comunitario: i Progetti di Trattato*, cit., 655; SOTIS, *Obblighi comunitari di tutela e opzione penale*, cit., 197.

[319] Cfr. GRASSO, *Verso un diritto penale comunitario: i Progetti di Trattato*, cit., 639 s., 654 s.

[320] V. BERNARDI, Corpus Juris, cit., 285; GIGLIO, *Il controllo sanzionatorio*, cit., 1124; GRASSO, *Verso un diritto penale comunitario: i Progetti di Trattato*, cit., 640; MANACORDA, *Profili politico-criminali*, cit., 236; SALAZAR, *Diritto penale e diritto comunitario*, cit., 1662

[321] Sul punto FELICI, *La tutela penale indiretta*, cit., 1067; GIGLIO, *Il controllo sanzionatorio*, cit., 1122; GRASSO, *Verso un diritto penale comunitario: i Progetti di Trattato*, cit., 640, 653 s., in cui si evidenzia che lo stesso Parlamento Europeo in una risoluzione del 1979 aveva messo in guardia sulla possibilità di ingiustizie che questo sistema potesse provocare.

Come osservato in precedenza[322], fra i primi tentativi di costruzione di un diritto penale europeo vi sono il Progetto di modifica dei Trattati in ordine alla regolamentazione comune sulla tutela degli interessi finanziari delle Comunità del 1976 e il Progetto sulla regolamentazione comune della responsabilità penale degli agenti e dei funzionari delle Comunità del medesimo anno, presentati dalla Commissione al Parlamento all'esito dell'attività di gruppi di lavoro composti da esperti di tutti gli Stati membri[323]. Nonostante tali Progetti naufragarono per via di alcune debolezze, tra cui l'assenza di una prospettiva di armonizzazione delle normative nazionali, essi sono sintomatici dell'impegno profuso dalla Commissione nella costruzione di un diritto penale comunitario[324]. Tramite questi lavori, infatti, si tenta non di strutturare una competenza penale diretta in capo ad organi della Comunità, bensì di introdurre un insieme di norme incriminatrici che punissero comportamenti ai danni dell'Europa sprovvisti di sanzione penale[325].

Il primo Progetto, nonostante il titolo limitato alla tutela degli interessi finanziari, si presentava di più ampio respiro, poiché coinvolgeva la repressione di tutte le infrazioni al diritto comunitario. È in questo documento che si ricorre per la prima volta al principio dell'assimilazione, al fine di colmare le lacune di tutela dei fondi comunitari, imponendo agli Stati membri l'estensione al bilancio dell'Unione delle corrispondenti norme penali interne poste a tutela delle risorse finanziarie nazionali[326].

Il secondo Progetto aveva l'obiettivo di colmare i vuoti di tutela degli interessi delle Comunità che si manifestavano con riguardo alle attività dei funzionari pubblici. Questi ultimi, infatti, erano sanzionati solo sul piano disciplinare secondo il loro statuto e, inoltre, non rientravano nella qualifica di pubblici ufficiali secondo il diritto nazionale degli Stati membri, non trovando quindi applicazione lo statuto penale dei delitti contro la pubblica

---

[322] V. *supra* Par. 1.
[323] V. GRASSO, *Verso un diritto penale comunitario: i Progetti di Trattato*, cit., 643 ss. SALAZAR, Habemus *EPPO!*, cit., 2.
[324] In proposito GIGLIO*, Il controllo sanzionatorio*, cit., 1123; GRASSO, *Verso un diritto penale comunitario: i Progetti di Trattato*, cit., 643, 652 ss.
[325] Così GIGLIO*, Il controllo sanzionatorio*, cit., 1123; GRASSO, *Verso un diritto penale comunitario: i Progetti di Trattato*, cit., 643 ss.
[326] In argomento GRASSO, *Verso un diritto penale comunitario: i Progetti di Trattato*, cit., 646 ss.

amministrazione[327]. Anche in questo secondo atto si ricorre alla tecnica di assimilazione: si proponeva di applicare una serie di delitti dei pubblici ufficiali (ad esempio corruzione, concussione e peculato) anche all'agente che fosse un funzionario comunitario, del quale lo stesso Progetto ne dava una definizione[328]. Come si è avuto modo di osservare, nel campo della tutela degli interessi sovranazionali sottesi ad un corretto esercizio del potere da parte dei funzionari europei, il processo di assimilazione si è compiuto con la legge 300 del 2000, la quale ha dato attuazione agli impegni presi in sede di stipula della Convenzione di Bruxelles del 1997 sulla lotta contro la corruzione nella quale sono coinvolti funzionari dell'Unione europea o degli Stati membri dell'Unione europea[329].

Con l'avvento del Trattato di Maastricht del 1992 e la divisione in tre pilastri della Comunità europea, la competenza penale è confluita nel terzo pilastro, i cui atti normativi erano frutto della cooperazione intergovernativa e necessitavano il consenso unanime di tutti gli Stati membri[330]. Si adoperavano, dunque, in seno alla Comunità strumenti pattizi, più propriamente di diritto internazionale, i quali, poiché necessitavano dell'adesione dello Stato e di una legge nazionale di recepimento, apparivano maggiormente in linea con le garanzie di sovranità statale richieste dal diritto penale[331]. Tra i più significativi atti normativi in campo penale emanati in questa stagione si colloca la già esaminata Convenzione PIF del 1995, unitamente ai suoi Protocolli aggiuntivi[332].

È sempre nella cornice del terzo pilastro che prende vita la volontà di realizzare una vera e propria politica criminale europea, al fine di realizzare quello "spazio di libertà, sicurezza e giustizia" che rappresenterebbe una condizione

---

[327] V. *supra* Par. 3.
[328] Sul punto GRASSO, *Verso un diritto penale comunitario: i Progetti di Trattato*, cit., 648 ss.; SALAZAR, *Diritto penale e diritto comunitario*, cit., 1665.
[329] V. *supra* Par. 3.
[330] Sul punto BERNARDI, *All'indomani di Lisbona*, cit., 39; CAIANIELLO, *Dal terzo pilastro ai nuovi strumenti*, cit., 71 s.; MANES, CAIANIELLO, *Introduzione al diritto penale europeo*, cit., 34; PICOTTI, *Le basi giuridiche per l'introduzione di norme penali comuni*, cit., 4 ss.
[331] In argomento BERNARDI, *I tre volti del "diritto penale comunitario"*, cit., 338; MANES, CAIANIELLO, *Introduzione al diritto penale europeo*, cit., 34; SALAZAR, Habemus *EPPO!*, cit., 3; SOTIS, *Il Trattato di Lisbona e le competenze penali*, cit., 1153.
[332] Così FOFFANI, *Il "manifesto sulla politica criminale europea"*, in *Criminalia* 2010, 659; MANES, CAIANIELLO, *Introduzione al diritto penale europeo*, cit., 34.

necessaria per la stessa creazione del mercato unico interno[333]. Dopo la stipula del Trattato di Maastricht, infatti, con l'espressione "diritto penale comunitario" si comincia a intendere proprio la specifica normativa penale emanata nell'ambito della cooperazione giudiziaria del terzo pilastro[334]. Si fa strada, quindi, l'adozione di nuove fonti normative, le c.d. decisioni quadro, con le quali l'Unione chiede agli Stati membri di predisporre specifiche sanzioni penali nei confronti di determinate fattispecie criminose, come, ad esempio, il riciclaggio, il terrorismo, la pedopornografia[335].

Sotto la vigenza del Trattato di Amsterdam (a partire dal 1997) vengono adottate una serie di significative decisioni anche nel settore della cooperazione giudiziaria, finalizzate al rafforzamento dell'azione coordinata degli Stati membri sul versante processuale. Si ricordino, a titolo esemplificativo, le decisioni in tema di mandato di arresto europeo (2002/584/GAI), confisca (2005/212/GAI) e mutuo riconoscimento delle sentenze (2009/829/GAI)[336].

Tuttavia, anche le decisioni quadro scontavano dei limiti di operatività. In primo luogo, in quanto atti del terzo pilastro, erano soggette al metodo intergovernativo che richiedeva l'unanimità in seno al Consiglio di tutti gli Stati membri. In secondo luogo, seppur qualificate come atti vincolanti, le stesse non erano accompagnate da efficaci misure coercitive nel caso in cui non fossero state rispettate degli Stati destinatari. Infatti, diversamente dalle direttive, le decisioni quadro erano espressamente sfornite di efficacia diretta (art. 34 Trattato CE) e l'inadempimento degli obblighi ivi contenuti non era giustiziabile per mezzo della procedura di infrazione[337].

Di conseguenza, per conferire alle decisioni quadro maggior effettività, la Corte di Giustizia ne ha riconosciuto quantomeno l'obbligo di interpretazione

---

[333] Cfr. FOFFANI, *Il "manifesto sulla politica criminale*, cit., 658 s.; GIACOBINI, *Il diritto europeo e la sua rilevanza politico-sociale*, cit., 57; MANES, CAIANIELLO, *Introduzione al diritto penale europeo*, cit., 34.

[334] Così BERNARDI, *I tre volti del "diritto penale comunitario"*, cit., 336 s.

[335] Sul punto MANES, CAIANIELLO, *Introduzione al diritto penale europeo*, cit., 34; SICURELLA, *La tutela "mediata" degli interessi della costruzione europea*, cit., 354 ss.

[336] Sul punto si rinvia a CAIANIELLO, *Dal terzo pilastro ai nuovi strumenti*, cit., 72 s.; FOFFANI, *Il "manifesto sulla politica criminale*, cit., 658 ss.

[337] In argomento MANES, CAIANIELLO, *Introduzione al diritto penale europeo*, cit., 35; PLANTAMURA, *Una nuova frontiera europea per il diritto penale*, in *Dir. Pen. Proc*. 2009, 7, 913 s.; VIGANÒ, *Recenti sviluppi*, cit., 1433.

conforme, al pari delle direttive. Si impone, quindi, ai giudici nazionali di interpretare il diritto interno in misura conforme anche ad atti normativi del terzo pilastro. Ad avviso della giurisprudenza del Lussemburgo, infatti, se il principio di leale collaborazione non avesse implicato anche l'interpretazione conforme delle decisioni quadro, sarebbe risultato difficile per l'Unione assolvere alla sua missione istituzionale[338].

In questo contesto, una svolta epocale nel processo di integrazione europea in materia penale avvenne su impulso della Corte di Giustizia, la quale tenta di superare l'*impasse* che si era venuto a creare tra la Commissione e il Consiglio con riferimento alla legittimazione e ai limiti della competenza penale della Comunità nei rapporti tra il primo e il terzo pilastro[339]. La Corte del Lussemburgo, infatti, a partire da una celebre pronuncia del 2005, inizia a riconoscere in capo all'Unione la competenza di imporre agli Stati membri obblighi di criminalizzazione a tutela di beni giuridici di rilevanza sovranazionale, da realizzare attraverso lo strumento delle direttive (quindi, di competenza comunitaria *stricto sensu*) e non più tramite atti normativi del terzo pilastro[340]. Si tratta di un cambio di rotta innovativo, consistente nell'attribuzione di una sorta di competenza penale accessoria di armonizzazione che l'Unione può esercitare in settori appartenenti alla competenza comunitaria (c.d. primo pilastro) e già oggetto di interventi di armonizzazione[341].

---

[338] Cfr. Corte di Giustizia 16 giugno 2005, causa C-105/03, *Pupino*; GIACOBINI, *Il diritto europeo e la sua rilevanza politico-sociale*, cit., 71 s.; MARTUFI, *La Commissione europea denuncia il ritardo degli Stati membri nell'attuazione della disciplina comune in tema di detenzione*, in *Dir. Pen. Cont*. 26 febbraio 2014; VIGANÒ, *Recenti sviluppi*, cit., 1437 ss.

[339] Sul punto v. PICOTTI, *Le basi giuridiche per l'introduzione di norme penali comuni*, cit., 8; SIRACUSA, *Verso la comunitarizzazione della potestà normativa penale: un nuovo "tassello" della Corte di Giustizia dell'Unione europea*, in *Riv. It. Dir. e Proc. Pen*. 2008, 1, 243 ss.

[340] Sul punto FOFFANI, *Il "manifesto sulla politica criminale*, cit., 662; MANES, *L'incidenza del diritto comunitario sul diritto penale*, cit., 782; PLANTAMURA, *Una nuova frontiera europea*, cit., 915 ss.; SIRACUSA, *Verso la comunitarizzazione della potestà normativa penale*, cit., 241 ss.; VALDASINDI, *La direttiva 2008/99/CE e il Trattato di Lisbona: verso un nuovo volto del diritto penale ambientale italiano*, in *Riv. Comm. Intern*. 2010, 3, 453 ss.; VIGANÒ, *Recenti sviluppi*, cit., 1433 ss.

Cfr. Corte di Giustizia 13 settembre 2005, causa C-176/03, *Commissione c. Consiglio*; Corte di Giustizia 23 ottobre 2007, causa C-440/05, *Commissione c. Consiglio*, relative ad obblighi di criminalizzazione in materia ambientale (materia appartenente al vecchio primo pilastro).

In omaggio alle previsioni della Corte del Lussemburgo venne, poi, emanata la direttiva 2008/99/CE su cui si veda SIRACUSA, *L'attuazione della direttiva europea sulla tutela dell'ambiente tramite il diritto penale*, in *Dir. Pen. Cont*. 22 febbraio 2011; VALDASINDI, *La direttiva 2008/99/CE e il Trattato di Lisbona*, 464 ss.

[341] Così BERNARDI, *La competenza penale accessoria dell'Unione Europea*, cit., 47; GIACOBINI, *Il diritto europeo e la sua rilevanza politico-sociale*, cit., 60; SICURELLA, *La tutela "mediata" degli interessi della costruzione europea*, cit., 294 ss.

L'unico limite che la Corte di Giustizia introduce, inteso a salvaguardare la sovranità degli Stati membri, è relativo alla misura della pena: le direttive possono definire i caratteri della fattispecie e chiedere che vengano sanzionate penalmente dette condotte, senza però arrivare a stabilire la tipologia e il *quantum* di pena, aspetto che deve essere rimesso alla discrezionalità legislatore nazionale[342].

Questa svolta pretoria sarà espressamente recepita poco tempo dopo con il varo del Trattato di Lisbona del 2009, confluendo in quella che verrà definita la competenza accessoria *ex* art. 83, par. 2, TFUE.

Il Trattato di Lisbona supera la struttura in tre pilastri dell'Unione europea e ne riorganizza le competenze, fondando in due Trattati – il Trattato sull'Unione Europea e il Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea – le fonti cardine di questo organismo sovranazionale. La realizzazione di uno spazio senza frontiere di liberà, sicurezza e giustizia (*ex* art. 3, par. 2, TUE) diviene uno degli obiettivi principali dei Trattati e, a tal fine, viene espressamente attribuita una competenza penale sostanziale all'Unione europea dall'art. 83 TFUE[343].

In particolare, ai sensi del primo paragrafo della disposizione citata[344], l'Unione è titolare di una competenza penale autonoma in una serie di materie che costituiscono gravi forme di criminalità transfrontaliera. In virtù di siffatta competenza, l'Unione può dettare delle norme minime di armonizzazione che stabiliscano reati e sanzioni da applicare, per assicurare in tutti gli Stati membri una

---

[342] In proposito PLANTAMURA, *Una nuova frontiera europea*, cit., 917; PICOTTI, *Le basi giuridiche per l'introduzione di norme penali comuni*, cit., 8 s.; SIRACUSA, *Verso la comunitarizzazione della potestà normativa penale*, cit., 262 ss.

[343] In tal senso BERNARDI, *All'indomani di Lisbona*, cit., 38 ss.; CAIANIELLO, *Dal terzo pilastro ai nuovi strumenti*, cit., 76; FOFFANI, *Il "manifesto sulla politica criminale*, cit., 657; MANES, CAIANIELLO, *Introduzione al diritto penale europeo*, cit., 36; SOTIS, *Il Trattato di Lisbona e le competenze penali*, cit., 1151 ss.

[344] L'art. 83, primo paragrafo, TFUE recita: «Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando mediante direttive secondo la procedura legislativa ordinaria, possono stabilire norme minime relative alla definizione dei reati e delle sanzioni in sfere di criminalità particolarmente grave che presentano una dimensione transnazionale derivante dal carattere o dalle implicazioni di tali reati o da una particolare necessità di combatterli su basi comuni.
Dette sfere di criminalità sono le seguenti: terrorismo, tratta degli esseri umani e sfruttamento sessuale delle donne e dei minori, traffico illecito di stupefacenti, traffico illecito di armi, riciclaggio di denaro, corruzione, contraffazione di mezzi di pagamento, criminalità informatica e criminalità organizzata.
In funzione dell'evoluzione della criminalità, il Consiglio può adottare una decisione che individua altre sfere di criminalità che rispondono ai criteri di cui al presente paragrafo. Esso delibera all'unanimità previa approvazione del Parlamento europeo».

risposta sanzionatoria omogenea a questi fenomeni criminosi[345]. L'Unione era, infatti, consapevole che la libera circolazione all'interno dei territori degli Stati membri potesse favorire l'ampliamento degli spazi di operatività della criminalità organizzata e compromettere, così, la protezione dei cittadini comunitari[346]. La legittimazione dell'intervento penale dell'Unione si giustifica agevolmente, dunque, in relazione ai principi di sussidiarietà *ex* art. 5, par. 3, TUE e di *extrema ratio* di cui all'art. 5, par. 4, TUE alla luce della gravità e della transnazionalità dei crimini indicati[347].

La competenza attribuita ai sensi del primo paragrafo è definita autonoma in quanto non richiede l'individuazione specifica di interessi extrapenali bisognosi di tutela, ma si autolegittima in virtù della lotta alle gravi e insidiose forme di criminalità per le quali essa è attribuita. Inoltre, non è più strettamente funzionale alle esigenze di cooperazione giudiziaria, ma da esse si distacca per perseguire scopi ulteriori – *in primis* una sostanziale ed omogenea risposta sanzionatoria alle gravi manifestazioni criminose – rispetto al mero coordinamento tra autorità giudiziarie e di polizia[348].

Ai sensi del secondo paragrafo dell'art. 83 TFUE[349], l'Unione detiene, altresì, una competenza penale accessoria, così qualificata perché, da un lato, non concerne il nucleo duro della criminalità transnazionale e, dall'altro, è relativa a settori già oggetto di misure di armonizzazione. In questi campi, dunque, l'Unione può intervenire con norme minime per stabilire reati e sanzioni, consentendo che, nello specifico settore già oggetto di misure di armonizzazione extrapenali, si avvicinino le risposte punitive degli Stati membri per completare il processo di avvicinamento delle legislazioni nazionali. Questa competenza penale accessoria,

---

[345] V. BERNARDI, *La competenza penale accessoria dell'Unione Europea*, cit., 43 ss.; FOFFANI, *Il "manifesto sulla politica criminale*, cit., 657; MANES, CAIANIELLO, *Introduzione al diritto penale europeo*, cit., 36 s.; SATZGER, *International and European Criminal Law*, cit., 84 ss.; SOTIS, *Il Trattato di Lisbona e le competenze penali*, cit., 1154.

[346] Cfr. BERNARDI, *La competenza penale accessoria dell'Unione Europea*, cit., 43.

[347] Così BERNARDI, *La competenza penale accessoria dell'Unione Europea*, cit., 50.

[348] Così BERNARDI, *La competenza penale accessoria dell'Unione Europea*, cit., 44 s.

[349] Art. 83, secondo paragrafo, TFUE: «Allorché il ravvicinamento delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri in materia penale si rivela indispensabile per garantire l'attuazione efficace di una politica dell'Unione in un settore che è stato oggetto di misure di armonizzazione, norme minime relative alla definizione dei reati e delle sanzioni nel settore in questione possono essere stabilite tramite direttive. Tali direttive sono adottate secondo la stessa procedura legislativa ordinaria o speciale utilizzata per l'adozione delle misure di armonizzazione in questione, fatto salvo l'articolo 76».

in definitiva, è funzionale a garantire l'efficace attuazione di una politica extrapenale dell'Unione in determinati settori di interesse comunitario[350].

La competenza accessoria rinviene il suo fondamento, *in primis*, nel principio di leale collaborazione tra Unione e Paesi membri (art. 4, par. 3, TUE), secondo il quale gli Stati membri hanno il compito di assicurare un'efficace attuazione del diritto dell'Unione e, *in secundis*, nei principi di sussidiarietà (art. 5, par. 3, TUE) e proporzionalità (art. 5, par. 4, TUE), dei quali risulta una specificazione[351]. Tuttavia, nell'ipotesi in esame, l'intervento dell'Unione non solo deve essere necessario e più adeguato di quello degli Stati nazionali per conseguire gli obiettivi dei Trattati, ma deve risultare altresì indispensabile per l'efficace tutela delle politiche dell'Unione. Il requisito dell'indispensabilità, dunque, restringerebbe – oltre, al contempo, a fondarla – la possibilità di esercizio della competenza accessoria, proprio perché si tratta di una competenza penale ad ampio raggio, che tende a coincidere con l'insieme delle politiche unionali extrapenali[352]. Risiede, allora, nel difficile bilanciamento tra i due opposti interessi del rispetto della sovranità degli Stati membri (da un lato) e dell'esigenza funzionalistica di tutela dell'Unione (dall'altro), sottesi alla verifica dei requisiti della sussidiarietà e della proporzionalità, la legittimazione dell'azione penale dell'Unione europea[353].

Per quanto concerne la nozione di norme minime di armonizzazione, si ritiene che le Istituzioni europee debbano definire i comportamenti vietati sul piano oggettivo e soggettivo, anche in relazione alle forme di manifestazione del reato e, con riferimento alla sanzione, la tipologia di pena e il suo *quantum* in misura approssimativa. È nel rispetto del perimetro tracciato dal legislatore eurounitario che si può muovere, poi, il legislatore nazionale nell'opera di trasposizione nella

---

[350] Sul punto BERNARDI, *La competenza penale accessoria dell'Unione Europea*, cit., 46; MANES, CAIANIELLO, *Introduzione al diritto penale europeo*, cit., 37; SATZGER, *International and European Criminal Law*, cit., 88 ss.; SOTIS, *Il Trattato di Lisbona e le competenze penali*, cit., 1154 ss.

[351] In proposito BERNARDI, *La competenza penale accessoria dell'Unione Europea*, cit., 46 ss.; SOTIS, I *principi di necessità e proporzionalità della pena nel diritto dell'Unione europea dopo Lisbona*, in *Dir. Pen. Cont. – Riv. Trim*. 2012, 1, 112 s.

[352] Così BERNARDI, *La competenza penale accessoria dell'Unione Europea*, cit., 64; SICURELLA, *Il diritto penale europeo dopo Lisbona*, cit., 5; SOTIS, I *principi di necessità e proporzionalità della pena*, cit., 112 s., secondo cui il requisito di indispensabilità dovrebbe svolgere al contempo funzione di garanzia e di competenza.

[353] In proposito BERNARDI, *La competenza penale accessoria dell'Unione Europea*, cit., 74.

disciplina interna[354]. Tuttavia, la descrizione delle fattispecie criminose da parte dell'Unione dovrebbe essere improntata ad un minimo di flessibilità, soprattutto per due motivi: per lasciare agli Stati membri dei margini di discrezionalità necessari per l'adattamento al tessuto normativo interno, e per scongiurare che l'intervento del legislatore nazionale si riduca a una mera formalità tale da negare qualsiasi rilevanza al principio della riserva di legge[355].

Prima dell'avvento del Trattato di Lisbona, la competenza autonoma abbracciava le materie di interesse del terzo pilastro, mentre la competenza accessoria trova la sua antesignana, come visto, nella competenza penale indiretta del primo pilastro introdotta dalla Corte di Giustizia e, ancor prima del Trattato di Maastricht, dalla celebre sentenza del 1989 sul mais greco[356].

Un'ulteriore differenza tra le due tipologie di attribuzione della potestà penale concerne il loro ambito applicativo. La competenza autonoma, infatti, è circoscritta a precise e tassative sfere di criminalità, che possono essere ampliate grazie al consenso di tutti i Paesi membri[357]. La competenza accessoria, invece, presenta dei confini più sfumati, in quanto essa è suscettibile di essere esercitata in ogni settore che è stato oggetto di misure di armonizzazione e, pertanto, è destinata ad espandersi parallelamente all'evoluzione delle materie di competenza extrapenale dell'Unione, nell'unico rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità[358]. Quanto appena detto consente di spiegare la diffidenza manifestata da numerosi Stati membri nei confronti di questa tipologia di competenza penale[359].

Parte della dottrina ha evidenziato che un abuso del ricorso alla competenza accessoria possa condurre ad un'ipertrofia di norme incriminatrici di derivazione eurounitaria difficilmente compatibile con il canone di *extrema ratio* del diritto penale. Si è ritenuto, infatti, che la selezione dei beni giuridici considerati meritevoli

---

[354] V. BERNARDI, *La competenza penale accessoria dell'Unione Europea*, cit., 66 s.; SATZGER, *International and European Criminal Law*, cit., 90 ss.
[355] In tal senso BERNARDI, *La competenza penale accessoria dell'Unione Europea*, cit., 67.
[356] Cfr. BERNARDI, *La competenza penale accessoria dell'Unione Europea*, cit., 47 s.
[357] In argomento BERNARDI, *La competenza penale accessoria dell'Unione Europea*, cit., 50.
[358] In argomento BERNARDI, *La competenza penale accessoria dell'Unione Europea*, cit., 50 s.: i due principi menzionati sarebbero rispettati nella misura in cui l'art. 83, par. 2, TFUE prescrive che il ravvicinamento delle discipline penali risulti indispensabili; PICOTTI, *Le basi giuridiche per l'introduzione di norme penali comuni*, cit., 22.
[359] V. BERNARDI, *La competenza penale accessoria dell'Unione Europea*, cit., 49 ss.

di tutela da parte dell'Unione possa poggiare su valutazioni diverse rispetto a quelle effettuate dagli Stati membri, data l'impronta marcatamente economicistica della stessa, potendo, quindi, portare ad obblighi di criminalizzazione di comportamenti che non siano meritevoli di sanzione penale secondo i legislatori nazionali. A ciò si aggiunga che, ai sensi dell'art. 83, par. 2, TFUE, il requisito dell'indispensabilità dell'armonizzazione penale andrebbe rapportato più all'esigenza di effettività delle norme extrapenali europee di quel dato settore di armonizzazione che a quella di protezione dei sottostanti beni giuridici. Questo approccio sposterebbe l'attenzione della valutazione di politica criminale, con il rischio di proliferazione di norme idonee a salvaguardare un dato impianto normativo, ma inidonee a proteggere il bene giuridico di riferimento[360].

A tali osservazioni obietta chi ritiene che la condizione dell'indispensabilità *ex* art. 83, par. 2, TFUE sia necessaria ma non sufficiente per procedere al varo della direttiva di armonizzazione, in quanto essa avrebbe ad oggetto il ravvicinamento delle discipline nazionali e non direttamente il ricorso alla sanzione penale. Pertanto, tale requisito si aggiungerebbe ai classici principi di sussidiarietà e proporzionalità che devono essere presi in considerazione al momento della decisione di armonizzazione penale. Anche il diritto dell'Unione, come interpretato dalla Corte di Giustizia, infatti, conosce i principi penalistici di proporzionalità ed *extrema ratio*, i quali impongono una selezione dei comportamenti punibili alla luce dei beni giuridici ritenuti meritevoli di tutela, secondo un ragionamento di politica criminale non dissimile da quello dei legislatori nazionali[361]. In forza di siffatti principi, quindi, si deve limitare il ricorso al diritto penale da parte delle Istituzioni europee allo stretto necessario, in un'ottica di duplice *extrema ratio*, una propria del diritto penale e l'altra tipica del riparto di competenze tra Unione e Stati membri[362].

Alcuni autori sostengono, inoltre, che la competenza accessoria dell'Unione si ponga in frizione con il principio di legalità, *sub specie* di democraticità. Per la competenza autonoma tale problema non si pone perché l'art. 83, par. 1, TFUE prescrive sempre il ricorso alla procedura legislativa ordinaria, la quale prevede un

[360] In proposito PAONESSA, *Gli obblighi di tutela penale. La discrezionalità legislativa nella cornice dei vincoli costituzionali e comunitari*, Pisa, 2009, 269 ss.; SOTIS, I *principi di necessità e proporzionalità della pena*, cit., 120 s.
[361] In tal senso BERNARDI, *La competenza penale accessoria dell'Unione Europea*, cit., 52 s.
[362] Così MANES, CAIANIELLO, *Introduzione al diritto penale europeo*, cit., 38 s.

effettivo intervento del Parlamento europeo, che affianca quelli del Consiglio e della Commissione[363]. Per la competenza accessoria, invece, l'art. 83, par. 2, TFUE, prevedendo l'adozione della medesima procedura utilizzata per l'intervento extrapenale nel settore di riferimento, apre alla possibilità che le norme penali siano introdotte tramite procedimenti legislativi in cui il ruolo del Parlamento sia limitato ad una semplice consultazione, privo di poteri di veto. Tale considerazione ha spinto gli studiosi a proporre che sia stabilito sempre il ricorso alla procedura legislativa ordinaria anche per la competenza accessoria[364].

Come previsto dall'art. 83 TFUE, lo strumento normativo predisposto dal costituente europeo per realizzare la politica criminale sovranazionale è la direttiva. Questa fonte del diritto risulta sicuramente più incisiva della precedente decisione quadro, perché obbliga effettivamente gli Stati membri a dare attuazione ai precetti ivi contenuti, sotto la minaccia di una procedura per inadempimento e di una conseguente condanna da parte della Corte di Giustizia[365]. Tuttavia, anche in ipotesi di condanna dello Stato ad esito della procedura di infrazione, è pacifico che non possono derivare effetti diretti *in malam partem* per i singoli dalla direttiva non eseguita o, tantomeno, una sostituzione delle previsioni nazionali con le difformi disposizioni comunitarie[366] o, ancora, un obbligo di disapplicazione della normativa nazionale in contrasto la stessa da parte dei giudici interni che pongano rimedio all'inadempienza dello Stato[367].

Per tali ragioni, anche in virtù del ricorso allo strumento della direttiva e non del regolamento, si può affermare che la competenza penale attribuita all'Unione resta pur sempre una competenza indiretta, che richiede imprescindibilmente la mediazione di una legge interna di attuazione. L'espresso riconoscimento di una base legale alle Istituzioni sovranazionali per legiferare in ambito penale, dunque, non elide la necessità che il Parlamento nazionale trasponga e puntualizzi i precetti

[363] In argomento BERNARDI, *La competenza penale accessoria dell'Unione Europea*, cit., 59.
[364] In tal senso BERNARDI, *La competenza penale accessoria dell'Unione Europea*, cit., 59 s.
[365] Sul punto BERNARDI, *La competenza penale accessoria dell'Unione Europea*, 43 s.; SOTIS, *Obblighi comunitari di tutela e opzione penale*, cit., 197 ss.; VENEGONI, *Prime brevi note sulla proposta di Direttiva*, cit., 5; VIGANÒ, *Recenti sviluppi*, cit., 1440.
[366] Così GRASSO, *La protezione degli interessi finanziari*, cit., 104.
[367] Così SOTIS, *Obblighi comunitari di tutela e opzione penale*, cit., 200. VIGANÒ, *Recenti sviluppi*, cit., 1437.

elaborati in sede europea affinché questi ultimi possano divenire vincolanti per i loro destinatari[368].

Pertanto, alla luce dell'attuale assetto istituzionale, si conferma che gli atti di armonizzazione dell'Unione esercizio della potestà punitiva non possono produrre effetti diretti *in malam partem* nei confronti degli individui degli Stati membri senza una legge nazionale di recepimento[369]. Del resto, la stessa giurisprudenza nazionale e sovranazionale è concorde nell'affermare che una direttiva non trasposta non può avere come effetto diretto l'estensione o l'aggravamento della responsabilità penale del singolo indipendentemente da una legge interna di attuazione[370]. In definitiva, il processo di armonizzazione e di integrazione europea in ambito penale non permette ancora di bypassare il ruolo dei Parlamenti nazionali[371].

D'altro canto, non si può non rilevare che il ruolo dei Parlamenti nazionali nella c.d. fase "discendente" del processo legislativo europeo, vale a dire quella di attuazione delle direttive, appare fortemente limitato, perché le stesse possiedono carattere vincolante che espone – occorre ribadirlo – lo Stato membro alla procedura d'infrazione e alla possibilità di una condanna qualora i precetti della direttiva non siano trasposti nell'ordinamento nazionale[372]. Per questo motivo, secondo alcuni autori, la democraticità del sistema dovrebbe essere recuperata nella fase decisionale precedente che si svolge in seno alle Istituzioni europee: la configurazione di un sistema penale europeo, infatti, non può prescindere dal ruolo primario nelle scelte legislative assegnato al Parlamento europeo[373]. Anche su questo fronte, però, i risultati non possono dirsi soddisfacenti, perché le direttive possono essere emanate anche contro la volontà di singoli Paesi, in quanto il

---

[368] In proposito BERNARDI, *La competenza penale accessoria dell'Unione Europea*, cit., 43; GIUNTA, *Europa e diritto penale*, cit., 288; MANES, CAIANIELLO, *Introduzione al diritto penale europeo*, cit., 39; SOTIS, *Il Trattato di Lisbona e le competenze penali*, cit., 1157.

[369] V. MANES, CAIANIELLO, *Introduzione al diritto penale europeo*, cit., 39; PLANTAMURA, *Una nuova frontiera europea*, cit., 920.

[370] Cfr. GIACOBINI, *Il diritto europeo e la sua rilevanza politico-sociale*, cit., 65; MANACORDA, *"Oltre il falso in bilancio"*, cit., 263 s.; VIGANÒ, *Recenti sviluppi*, cit., 1437; Corte Cost. Sent. 25 gennaio 2010, n. 28, cit.; Corte di Giustizia 3 maggio 2005, cause riunite C-387/02, C-391/02, C-403/02, *Berlusconi e altri*, consultabile al link https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:62002CJ0387.

[371] Così MANES, CAIANIELLO, *Introduzione al diritto penale europeo*, cit., 39.

[372] Sul punto BERNARDI, *All'indomani di Lisbona*, cit., 62 s.; GIUNTA, *Europa e diritto penale*, cit., 289.

[373] In tal senso GRASSO, *La protezione degli interessi finanziari*, cit., 124.

Consiglio può decidere a maggioranza qualificata, e poiché il Parlamento europeo non partecipa alla formazione dell'atto, ma si limita ad approvarne i contenuti[374].

Da ultimo, nella specifica materia della tutela degli interessi finanziari, rileva la diposizione dell'art. 325 TFUE[375], intorno alla quale si è sviluppata la vicenda "Taricco". La norma prevede, al secondo paragrafo, l'espressa trasposizione del principio di assimilazione degli interessi finanziari comunitari agli interessi finanziari nazionali e, al quarto paragrafo, fornisce la base legale per l'adozione di misure di prevenzione e contrasto alle frodi lesive degli interessi finanziari europei[376].

Diversamente che dal suo diretto antecedente (l'art. 280 Trattato CE, che espressamente affermava che gli interventi in esame non potessero riguardare il diritto penale), e al pari dell'art. 209A del Trattato di Maastricht, l'art. 325 TFUE tace sulla natura delle misure che possono essere emanate e questo silenzio ha fatto sorgere l'idea che detta norma potesse legittimare interventi diretti di natura penale da parte dell'Unione nel campo delle frodi[377]. Inoltre, la lettera dell'art. 325 TFUE indica come dissuasive le misure che l'Unione deve intraprendere per assicurare

---

[374] Così BERNARDI, *All'indomani di Lisbona*, cit., 63 s.; SOTIS, *Il Trattato di Lisbona e le competenze penali*, cit., 1164.

[375] L'art. 325 TFUE prevede: «1. L'Unione e gli Stati membri combattono contro la frode e le altre attività illegali che ledono gli interessi finanziari dell'Unione stessa mediante misure adottate a norma del presente articolo, che siano dissuasive e tali da permettere una protezione efficace negli Stati membri e nelle istituzioni, organi e organismi dell'Unione.
2. Gli Stati membri adottano, per combattere contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione, le stesse misure che adottano per combattere contro la frode che lede i loro interessi finanziari.
3. Fatte salve altre disposizioni dei trattati, gli Stati membri coordinano l'azione diretta a tutelare gli interessi finanziari dell'Unione contro la frode. A tale fine essi organizzano, assieme alla Commissione, una stretta e regolare cooperazione tra le autorità competenti.
4. Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, previa consultazione della Corte dei conti, adottano le misure necessarie nei settori della prevenzione e lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione, al fine di pervenire a una protezione efficace ed equivalente in tutti gli Stati membri e nelle istituzioni, organi e organismi dell'Unione.
5. La Commissione, in cooperazione con gli Stati membri, presenta ogni anno al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione sulle misure adottate ai fini dell'attuazione del presente articolo».

[376] V. MANACORDA, *Le garanzie penalistiche nei rapporti con il diritto dell'Unione*, cit., 3500; MANES, CAIANIELLO, *Introduzione al diritto penale europeo*, cit., 37 s.; PARISI, *Chiari e scuri nella direttiva*, cit., 4. Su questa disposizione si è pronunciata anche Cass. Sez. Un. 11 giugno 2013, n. 20701, in *OneLegale*.

[377] In proposito PARISI, *Chiari e scuri nella direttiva*, cit., 4 s.; PICOTTI, *Le basi giuridiche per l'introduzione di norme penali comuni*, cit., 18; SATZGER, *International and European Criminal Law*, cit., 66 s.; SPENA, *La protezione penale degli interessi finanziari UE*, cit., 33 s.; VENEGONI, *La definizione del reato di frode*, cit., 7.

una protezione efficace dei suoi interessi finanziari. A ben vedere, quindi, si riprenderebbero testualmente le caratteristiche di dissuasività ed efficacia che, secondo la Corte di Giustizia sin dalla celebre pronuncia del 1989, devono connotare le sanzioni penali nel campo delle frodi al bilancio europeo[378].

La rilevanza dell'art. 325 TFUE nell'ambito del contrasto alle frodi comunitarie è significativa, in quanto si tratta di una norma specifica di questo settore, inserita a livello dei Trattati, che risulta speciale rispetto alla generale competenza penale attribuita dall'art. 83 TFUE[379]. Il carattere di specialità è evidente con riferimento all'art. 83, par. 1, in quanto le frodi non rientrano fra le materie attribuite alla competenza penale autonoma dell'Unione[380].

L'art. 325 TFUE, infatti, è posto a tutela del bene giuridico propriamente sovranazionale degli interessi finanziari europei[381]. L'offesa a questo interesse non è arrecata solo dalle frodi in senso stretto, ma anche da tutta una serie di delitti cui pare riferire l'art. 325, par. 1, quando menziona le "altre attività illegali" lesive degli interessi finanziari dell'Unione[382]. La necessità di tutelare gli interessi finanziari europei, inoltre, deriva dalla qualità e dall'importanza degli stessi e non dalla gravità o dalla transnazionalità del fenomeno, come accade per la competenza autonoma *ex* art. 83, par. 1, TFUE[383]. Invero, ad avviso di alcuni autori, la repressione delle frodi avrebbe dovuto essere *ab orgine* di competenza comunitaria (l'*ex* primo pilastro)[384].

Per di più, mentre l'art. 83 TFUE facoltizza le Istituzioni europee ad intervenire penalmente con norme minime di armonizzazione, l'art. 325 TFUE appare più incisivo e precettivo, perché obbliga gli Stati membri a combattere le frodi e a proteggere efficacemente le finanze comunitarie allo stesso modo in cui tutelano le proprie risorse, stante la ricorrenza dei verbi al presente nel tessuto della

---

[378] In tal senso VENEGONI, *Il difficile cammino della proposta di direttiva per la protezione degli interessi finanziari dell'Unione europea attraverso la legge penale (c.d. Direttiva PIF): il problema della base legale*, in *Cass. Pen.* 2015, 6, 2446.
[379] Cfr. PICOTTI, *Le basi giuridiche per l'introduzione di norme penali comuni*, cit., 17 ss.; SPENA, *La protezione penale degli interessi finanziari UE*, cit., 33 s.; VENEGONI, *Il difficile cammino della proposta di direttiva*, cit., 2445 ss.
[380] Cfr. PICOTTI, *Le basi giuridiche per l'introduzione di norme penali comuni*, cit., 20.
[381] In proposito PICOTTI, *Le basi giuridiche per l'introduzione di norme penali comuni*, cit., 18.
[382] Così PARISI, *Chiari e scuri nella direttiva*, cit., 9; PICOTTI, *Le basi giuridiche per l'introduzione di norme penali comuni*, cit., 18.
[383] In argomento PICOTTI, *Le basi giuridiche per l'introduzione di norme penali comuni*, cit., 19.
[384] In tal senso PICOTTI, *Le basi giuridiche per l'introduzione di norme penali comuni*, cit., 20.

disposizione[385]. Proprio questo aspetto consentirebbe di far emergere la specialità dell'art. 325 TFUE anche con riferimento alla competenza accessoria. L'obbligatorietà delle prescrizioni contenute nella prima norma, infatti, mal si concilia con la discrezionalità attribuita all'Unione dall'art. 83, par. 2, TFUE nel valutare l'indispensabilità del ravvicinamento penale per garantire la maggior efficacia della politica comunitaria in un dato settore[386].

Infine, diversamente dall'art. 83 TFUE che prevede il ricorso alla direttiva, l'art. 325 TFUE tace sulla tipologia di atto da adottare. Pertanto, la disposizione in commento, in astratto, potrebbe aprire la strada anche all'approvazione di regolamenti per contrastare le frodi[387], i quali sono direttamente applicabili nel territorio degli Stati membri senza bisogno di una legge interna di attuazione o specificazione.

Tuttavia, nonostante le considerazioni che precedono, come si vedrà a breve con riferimento alla base legale di adozione della Direttiva PIF[388], si è consolidata la convinzione per cui l'art. 325 TFUE non legittimi alcuna azione diretta in materia penale da parte delle Istituzioni europee[389]. Un ulteriore argomento di conferma della natura non penale delle misure che possono essere emanate in forza dell'art. 325 TFUE è dato dal collegamento tra la Procura europea e la Direttiva PIF: infatti, il regolamento istitutivo dell'Ufficio del Pubblico ministero europeo prevede che i reati attribuiti alla sua competenza sono quelli previsti dalla Direttiva PIF e non quelli adottati in base all'art. 325 TFUE[390].

---

[385] V. PICOTTI, *Le basi giuridiche per l'introduzione di norme penali comuni*, cit., 18 ss.; VENEGONI, *Il difficile cammino della proposta di direttiva*, cit., 2451.
[386] In tal senso PICOTTI, *Le basi giuridiche per l'introduzione di norme penali comuni*, cit., 22.
[387] Così BONDI, *La Direttiva relativa alla tutela penale degli interessi finanziari dell'Unione europea. Problematiche e prospettive in vista della scadenza dell'obbligo di attuazione*, in *Riv. Trim. Dir. Pen. Econ*. 2018, 3-4, 678; GROTTO, *Direttiva PIF e D.lg. n. 231 del 2001. La repressione penale delle gravi frodi IVA e la responsabilità degli enti per i reati tributari, tra situazione attuale e prospettive future*, in *Cass. Pen*. 2020, 10, 3930; PARISI, *Chiari e scuri nella direttiva*, cit., 4; VENEGONI, *Il difficile cammino della proposta di direttiva*, cit., 2443 s.; VINCIGUERRA, *La proposta di Direttiva dell'U.E.*, cit., 1078.
[388] V. *infra* Par. 6.
[389] Sul punto EUSEBI, *Nemmeno la Corte di Giustizia*, cit., 43 s.
[390] V. *infra* Par. 7.

6. La Direttiva sulla protezione degli interessi finanziari: (UE) 2017/1371.

Dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona la direttiva di armonizzazione ha rappresentato lo strumento di cui l'Unione ha fatto impiego per imporre obblighi di criminalizzazione agli Stati membri a fronte di fenomeni criminosi reputati di significativo allarme sociale. La direttiva ha sostituito, quindi, le decisioni quadro e le convenzioni stipulate sotto la vigenza dei precedenti Trattati[391]. In applicazione dell'art. 83, par. 1, TFUE, negli ultimi quindici anni sono state approvate alcune direttive per reprimere fenomeni delittuosi di carattere transnazionale, relativi maggiormente a contesti di criminalità organizzata, come, ad esempio, la tratta di esseri umani, il terrorismo, la pornografia minorile e il riciclaggio[392].

Per quanto attiene alle misure rientranti nella competenza accessoria e alla materia che qui interessa, l'Unione ha emanato nel luglio 2017, dopo alcuni anni di gestazione, la Direttiva (UE) 2017/1371 relativa alla frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale (c.d. Direttiva PIF)[393]. Dall'analisi della base legale su cui poggia la Direttiva, nello sciogliere l'alternativa tra l'art. 83, par. 2, e l'art. 325 TFUE, si traggono importanti corollari in merito allo stato dell'arte della competenza penale europea nel campo delle frodi[394].

Formalmente approvata sulla base dell'art. 83, par. 2, TFUE, la Direttiva PIF sarebbe, quindi, intervenuta in un settore già oggetto di misure di armonizzazione[395]. Sul punto, però, alcuni autori hanno rilevato la difficoltà di

---

[391] V. GIACOBINI, *Il diritto europeo e la sua rilevanza politico-sociale*, cit., 59; MANES, CAIANIELLO, *Introduzione al diritto penale europeo*, cit., 40 s.; VENEGONI, *Prime brevi note sulla proposta di Direttiva*, cit., 1 s.
Sul punto anche SPENA, *La protezione penale degli interessi finanziari UE*, cit., 48, che evidenzia come la direttiva, in quanto atto di armonizzazione c.d. verticale, supera le criticità degli atti di armonizzazione c.d. verticale come le convenzioni.

[392] In argomento MANES, CAIANIELLO, *Introduzione al diritto penale europeo*, cit., 40 s.

[393] Il testo della Direttiva è consultabile al seguente link https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017L1371&from=EN. Cfr. BASILE, *Riflessioni* de lege ferenda *sul recepimento della Direttiva PIF: la repressione delle frodi e lo strano caso dell'art. 316-ter c.p.*, in *Dir. Pen. Cont*. 31 maggio 2019, 1 s.; BONDI, *La Direttiva relativa alla tutela penale degli interessi finanziari*, cit., 676 ss.

[394] Così BASILE, *Brevi note sulla nuova Direttiva PIF*, cit., 64 ss.; VENEGONI, *Il difficile cammino della proposta di direttiva*, cit., 2443.

[395] V. BASILE, *Brevi note sulla nuova Direttiva PIF*, cit., 66; BONDI, *La Direttiva relativa alla tutela penale degli interessi finanziari*, cit., 678; GROTTO, *Direttiva PIF e D.lg. n. 231 del 2001*, cit., 3930; 41; PARISI, *Chiari e scuri nella direttiva*, cit., 3 s.

individuare questo ambito normativo precedentemente armonizzato per il quale si sia resa necessaria la previsione di sanzioni penali[396], mentre altri hanno sostenuto, al contrario, che nel settore delle frodi il diritto penale non sarebbe lo strumento necessario per far sì che sia più efficace la disciplina extrapenale armonizzata, ma rappresenterebbe proprio l'oggetto stesso dell'attività di armonizzazione[397].

Per giustificare la base legale, il Considerando n. 3) della Direttiva afferma che la politica dell'Unione nell'ambito della tutela degli interessi finanziari sarebbe stata già stata oggetto di una misura di armonizzazione, data dal Regolamento (CE, Euratom) n. 2988/95 del Consiglio, il quale ha stabilito delle norme generali relative ai controlli e alle sanzioni amministrative nel campo delle frodi, coordinandosi con la Convenzione PIF per la definizione delle condotte fraudolente sanzionate[398]. Per garantire l'efficacia della politica dell'Unione in questo settore, dunque, si rivelerebbe essenziale proseguire lungo la strada del ravvicinamento del diritto penale degli Stati membri con riferimento alle condotte fraudolente più gravi che possono verificarsi[399].

La Commissione, infatti, muovendo proprio dallo scarso grado di armonizzazione raggiunto in seno agli Stati membri anche dopo l'attuazione della Convenzione PIF, ha manifestato la necessità di fissare norme minime di definizione dei reati e delle sanzioni per rafforzare la lotta contro la frode e le altre attività illegali che ledono gli interessi finanziari dell'Unione[400]. Grazie allo strumento della direttiva e alla minaccia della procedura di infrazione, la Commissione detiene ora poteri più incisivi per controllare il recepimento dei precetti europei da parte degli Stati membri, lasciando a questi ultimi meno margini di discrezionalità e di interpretazione[401].

---

[396] In tal senso MANES, CAIANIELLO, *Introduzione al diritto penale europeo*, cit., 41.
[397] Così PICOTTI, *Le basi giuridiche per l'introduzione di norme penali comuni*, cit., 23; VENEGONI, *Il difficile cammino della proposta di direttiva*, cit., 2447.
[398] Cfr. i Considerando nn. 2) e 3) Direttiva PIF.
[399] Cfr. il Considerando n. 3) della Direttiva PIF.
[400] Cfr. VENEGONI, *La definizione del reato di frode*, cit., 8; art. 1 Direttiva PIF.
[401] Sul punto BALLINI, *Le novità introdotte dal D.lgs. 14 luglio 2020, n. 75*, cit., 475; VENEGONI, *La definizione del reato di frode*, cit., 8. Salva la situazione della Danimarca e, dopo la Brexit, dell'Irlanda, per le quali non operano o operano solo se vi è una espressa manifestazione di volontà gli atti normativi relativi allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia: cfr. VENEGONI, *Il difficile cammino della proposta di direttiva*, cit., 2451).

Nondimeno, nell'ambito della tutela degli interessi finanziari europei una base legale di autorizzazione ad un intervento dell'Unione è contenuta anche nell'art. 325 TFUE prima esaminato[402]. Tuttavia, poiché il ricorso all'art. 325 TFUE avrebbe comportato la possibilità per le Istituzioni sovranazionali di emanare anche dei regolamenti in *subiecta* materia[403], si sarebbe aperta la strada ad una competenza penale diretta dell'Unione, che, per le ragioni sinora vagliate, deve essere esclusa. Per tale ragione, si ipotizza che la scelta del Parlamento e del Consiglio sia ricaduta sulla competenza accessoria dell'art. 83, par. 2, TFUE, in quanto è in questa disposizione che, dopo il Trattato di Lisbona, va rintracciata la competenza penale dell'Unione europea, mentre l'art. 325 TFUE autorizzerebbe solamente l'adozione di misure non penali (contrariamente a quanto sostenuto dalla Commissione e dalla Corte di Giustizia nel caso "Taricco" del 2015)[404].

La scelta del legislatore europeo, dunque, è ricaduta giocoforza su uno strumento normativo incisivo, ma che lascia al contempo dei margini di libertà agli Stati membri, nel rispetto della loro sovranità nazionale, i quali possono essere esercitati soprattutto in relazione alla possibilità di adottare misure più severe di quelle prescritte dalla fonte sovranazionale[405].

La Direttiva viene concepita come uno strumento di più ampio respiro rispetto alla precedente Convenzione, in quanto non è limitata ai tre reati di frode, corruzione e riciclaggio, bensì coinvolge un numero maggiore di fattispecie e

---

[402] V. *supra* Par. 5. L'art. 325 TFUE è sempre stato sostenuto dalla Commissione quale base legale della Direttiva PIF, il quale avrebbe impedito l'opt-out di alcuni Stati membri e le procedure di salvaguardia come il c.d. "freno di emergenza" previsto dall'art. 83 TFUE: v. BIANCOLLI, DELLA CARITÀ, *Frodi IVA "gravi" nella Direttiva PIF: tutela degli interessi finanziari UE o depotenziamento della "Taricco"?*, in *Corr. Trib*. 2018, 28, 2180; LA VATTIATA, *La nuova direttiva PIF*, cit., 2; PARISI, *Chiari e scuri nella direttiva*, cit., 4; SPENA, *La protezione penale degli interessi finanziari UE*, cit., 34; VENEGONI, *Il difficile cammino della proposta di direttiva*, cit., 2444; VINCIGUERRA, *La proposta di Direttiva dell'U.E.*, cit., 1078.
Sostiene la correttezza dell'art. 325 TFUE come base giuridica della Direttiva PIF anche PICOTTI, *La protezione penale degli interessi finanziari dell'Unione europea nell'era post-Lisbona: la Direttiva PIF nel contesto di una riforma "di sistema"*, in GRASSO, SICURELLA, BIANCO, SCALIA (a cura di), *Tutela penale degli interessi finanziari dell'Unione europea*, cit., 21 ss.

[403] In argomento PARISI, *Chiari e scuri nella direttiva*, cit., 4; VENEGONI, *Il difficile cammino della proposta di direttiva*, cit., 2443 s.

[404] Sul punto BERNARDI, *Note telegrafiche su genesi, evoluzione e prospettive future della Procura europea*, in *Sist. Pen*. 2021, 11, 24; MANES, CAIANIELLO, *Introduzione al diritto penale europeo*, cit., 41 s.; SPENA, *La protezione penale degli interessi finanziari UE*, cit., 37; VENEGONI, *Il difficile cammino della proposta di direttiva*, cit., 2448.

[405] V. BASILE, *Il recepimento della direttiva PIF in Italia*, cit., 180; LA VATTIATA, *La nuova direttiva PIF*, cit., 3; SCARCELLA, *La nuova Direttiva PIF*, cit., 181.

prevede norme più dettagliate e specifiche che riducono l'eccessiva discrezionalità lasciata agli Stati membri dalla precedente Convenzione[406]. Inoltre, la disciplina di istituti anche di parte generale del diritto penale ivi contenuta tende, oltre a rendere più omogeneo il contrasto al fenomeno delle frodi, a creare un mini-sistema nel settore della tutela penale degli interessi finanziari europei[407].

Occorre ricordare che dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona tutti gli atti normativi in materia penale precedentemente emanati restano in vigore fino a quando non dovesse subentrare una loro espressa abrogazione[408]. Nell'ambito delle frodi comunitarie, tuttavia, l'art. 16 della Direttiva PIF sostituisce esplicitamente le disposizioni precedenti della Convenzione PIF[409].

La definizione del reato di frode contenuto nella Direttiva PIF ricalca interamente la nozione prevista dalla Convenzione del 1995[410], mutuandone anche la distinzione tra la frode nelle entrate e la frode nelle uscite di bilancio[411]. Un'importante novità rispetto allo strumento convenzionale concerne l'introduzione, nelle spese, della frode negli appalti, con la quale si amplierebbe l'oggetto della Direttiva[412].

I comportamenti sanzionati, dunque, sono sostanzialmente tre: la condotta fraudolenta commissiva, la condotta fraudolenta omissiva e la condotta distrattiva[413]. Si richiede, sul piano oggettivo, che si cagioni l'evento di danno agli interessi finanziari comunitari in conseguenza di una condotta ingannatoria di

---

[406] In proposito BONDI, *La Direttiva relativa alla tutela penale degli interessi finanziari*, cit., 685 ss.; PARISI, *Chiari e scuri nella direttiva*, cit., 8 s.; RONCO, *Frodi "gravi" IVA e tutela degli interessi finanziari dell'Unione Europea: quali ricadute nell'ordinamento interno alla luce della Direttiva 2017/1371 del 5 luglio 2017?*, in *Arch. Pen*. 2017, 3, 2; VENEGONI, *Il difficile cammino della proposta di direttiva*, cit., 2443 ss.

[407] In tal senso VENEGONI, *Prime brevi note sulla proposta di Direttiva*, cit., 5.

[408] Cfr. MANES, CAIANIELLO, *Introduzione al diritto penale europeo*, cit., 42.

[409] Cfr. art. 16 Direttiva PIF; BIANCOLLI, DELLA CARITÀ, *Frodi IVA "gravi" nella Direttiva PIF*, cit., 2179; MANES, CAIANIELLO, *Introduzione al diritto penale europeo*, cit., 48; PARISI, *Chiari e scuri nella direttiva*, cit., 1.

[410] V. *supra* Par. 2.

[411] V. BASILE, *Riflessioni* de lege ferenda *sul recepimento della Direttiva PIF*, cit., 2.; PARISI, *Chiari e scuri nella direttiva*, cit., 9 s.; PICOTTI, *Le basi giuridiche per l'introduzione di norme penali comuni*, cit., 10; VENEGONI, *La definizione del reato di frode*, cit., 8.

[412] In tal senso BONDI, *La Direttiva relativa alla tutela penale degli interessi finanziari*, cit., 685; PARISI, *Chiari e scuri nella direttiva*, cit., 10; PICOTTI, *La protezione penale degli interessi finanziari dell'Unione europea nell'era post-Lisbona*, cit., 38 s.

[413] Cfr. art. 3, Direttiva PIF; BASILE, *Brevi note sulla nuova Direttiva PIF*, cit., 67; SCARCELLA, *La nuova Direttiva PIF*, cit., 182.

falsificazione di documenti o di omissione di informazioni rilevanti[414]. Nello specifico, nel caso di frode nelle spese, l'evento è definito quale appropriazione non dovuta o ritenzione illecita di fondi provenienti dal bilancio dell'Unione, mentre, nel caso di frode nelle entrate, l'evento è rappresentato dalla diminuzione illegittima delle risorse in bilancio[415].

La struttura del delitto di frode comunitaria, dunque, appare fortemente tipizzata e molto affine al modello di truffa comune previsto dal legislatore italiano. Tale impostazione, però, ad avviso di alcuni autori, sembra più consona alle aggressioni fraudolente ai patrimoni di soggetti privati e non sufficientemente adeguata alle pubbliche sovvenzioni, che sono caratterizzate da procedure amministrative nelle quali manca un rapporto diretto tra agente e soggetto destinatario dell'inganno[416].

Per quanto attiene all'elemento psicologico, è necessaria l'intenzionalità della condotta, che nel nostro ordinamento equivale al dolo dell'agente nel suo più ampio significato, comprensivo di tutte le intensità dello stesso e non limitato al dolo intenzionale[417]. Tuttavia, nel caso delle frodi nelle spese in materia di appalti, poiché si richiede il dolo specifico, resta da valutare la compatibilità di forme diverse dal dolo intenzionale con lo scopo specifico di procurare un ingiusto profitto con correlativo pregiudizio agli interessi finanziari dell'Unione[418].

In definitiva, il reato di frode comunitaria ai sensi della Direttiva PIF si articola in quattro fattispecie. La frode nelle uscite non relative agli appalti, costituita dalla condotta commissiva, dalla condotta omissiva e dalla condotta distrattiva[419]. La frode nelle uscite relative agli appalti, per cui si richiede il dolo

---

[414] Sul punto PICOTTI, *Le basi giuridiche per l'introduzione di norme penali comuni*, cit., 10 s.; VINCIGUERRA, *La proposta di Direttiva dell'U.E.*, cit., 1081 s., secondo cui l'interpretazione nel senso di un reato di pericolo, a causa del verbo al congiuntivo "da cui consegua" è smentita dal confronto con le traduzioni del testo della Direttiva fatte dagli altri Stati membri.

[415] Cfr. art. 3, Direttiva PIF.

[416] In tal senso PICOTTI, *Le basi giuridiche per l'introduzione di norme penali comuni*, cit., 10.

[417] Così ELAMPINI, *A volte ritornano. Prime riflessioni sulla problematica reintroduzione del tentativo nei reati fiscali a seguito dell'attuazione della Direttiva PIF*, in *Sist. Pen*. 8 ottobre 2020, 3; PARISI, *Chiari e scuri nella direttiva*, cit., 12; SCARCELLA, *La nuova Direttiva PIF*, cit., 182; VINCIGUERRA, *La proposta di Direttiva dell'U.E.*, cit., 1084 s., il quale fa notare come in altri ordinamenti europei il termine "intenzione" equivale al termine "dolo".

[418] Sul punto SPENA, *La protezione penale degli interessi finanziari UE*, cit., 38 s.

[419] Cfr. art. 3, par. 2, lett. a): «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:

specifico dell'ingiusto profitto con correlativo pregiudizio per gli interessi finanziari dell'Unione, costituita anch'essa dalla condotta commissiva, dalla condotta omissiva e dalla condotta distrattiva[420]. La frode nelle entrate diverse da quelle provenienti dall'IVA, costituita dalla condotta attiva, dalla condotta omissiva e dalla condotta distrattiva. In questo caso la condotta distrattiva assume una connotazione diversa da quella relativa alle spese, in quanto non è integrata dalla distrazione dei fondi per fini diversi da quelli per cui erano stati concessi, ma, più genericamente, dalla distrazione di un qualsiasi beneficio lecitamente ottenuto, cui consegua la diminuzione illegittima delle risorse in bilancio[421]. La frode nelle entrate derivanti da risorse IVA, costituita dalla condotta commissiva, dalla condotta omissiva e da una terza condotta di presentazione di dichiarazioni esatte relative all'IVA per dissimulare in maniera fraudolenta il mancato pagamento o la

---

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».
Cfr., altresì, MAZZANTI, *La riforma delle frodi europee*, cit., 2.

[420] Cfr. art. 3, par. 2, lett. b): «Ai fini della presente direttiva si considerano frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione:
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 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».
Cfr., altresì, SCARCELLA, *La nuova Direttiva PIF*, cit., 182.

[421] Cfr. art. 3, par. 2, lett. c): «Ai fini della presente direttiva si considerano frode che lede 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».
Cfr., altresì, PARISI, *Chiari e scuri nella direttiva*, cit., 10; SCARCELLA, *La nuova Direttiva PIF*, cit., 182.

costituzione illecita di diritti a rimborsi dell'IVA[422]. In quest'ultimo caso, diversamene dalle ipotesi precedenti, è specificato che la condotta debba assumere una dimensione transnazionale per essere penalmente rilevante[423]. Le prime due condotte, pur differenziandosi per le modalità di realizzazione, sono accomunate dal danno che producono, cioè la diminuzione delle risorse comunitarie[424]. La terza, invece, non potendosi sussumere nella condotta fraudolenta per via dell'esattezza della dichiarazione, farebbe riferimento alla condotta dell'operatore che, dopo aver ricevuto l'IVA da parte di un acquirente, presenta una dichiarazione fiscale formalmente corretta prima di appropriandosi indebitamente dell'imposta attraverso la compensazione con crediti tributari inesistenti[425].

L'aver moltiplicato le forme in cui si manifesta la frode comunitaria, che diventano quattro rispetto alle due previste dalla Convenzione, si spiegherebbe alla luce della volontà di sottoporre a condizioni più stringenti la punibilità della frode negli appalti, per la quale è richiesto il dolo specifico, e della frode nelle entrate avente ad oggetto l'IVA, per cui è necessaria la transnazionalità della condotta e il danno di almeno €10.000.000 (ai sensi dell'art. 2, par. 2)[426].

Con riferimento bene giuridico tutelato, la Direttiva detta una definizione ampia e onnicomprensiva di cosa si intenda per interessi finanziari dell'Unione, stabilendo che essi includono tutte le entrate, le spese e i beni che sono acquisiti o dovuti in virtù del bilancio dell'Unione, dei bilanci di organi o Istituzioni dell'Unione o di bilanci da questi gestiti o controllati direttamente o

---

[422] Cfr. art. 3, par. 2, lett. d): «Ai fini della presente direttiva si considerano frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione:
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».
Così anche BASILE, *Riflessioni* de lege ferenda *sul recepimento della Direttiva PIF*, cit., 6; BIANCOLLI, DELLA CARITÀ, *Frodi IVA "gravi" nella Direttiva PIF*, cit., 2183 ss.; GROTTO, *Direttiva PIF e D.lg. n. 231 del 2001*, cit., 3931.

[423] In proposito PARISI, *Chiari e scuri nella direttiva*, cit., 8.

[424] Così BIANCOLLI, DELLA CARITÀ, *Frodi IVA "gravi" nella Direttiva PIF*, cit., 2184.

[425] In tal senso BASILE, *Il recepimento della direttiva PIF in Italia*, cit., 181; BIANCOLLI, DELLA CARITÀ, *Frodi IVA "gravi" nella Direttiva PIF*, cit., 2185.

[426] In tal senso SPENA, *La protezione penale degli interessi finanziari UE*, cit., 38 s.

indirettamente[427]. Prima della Direttiva PIF mancava una precisa definizione di interessi finanziari europei negli strumenti penalistici dell'Unione: era, infatti, assente sia nella Convenzione e nei suoi Protocolli, sia nei Trattati, e la sua nozione era stata per molto tempo ricavata dalla prassi della Corte di Giustizia[428]. Si rinveniva, invece, la definizione di interessi finanziari comunitari nel Regolamento n. 883 del 2013 relativo alle indagini dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode[429].

Come emerge dalle definizioni citate, gli interessi finanziari non si limitano agli stanziamenti in entrata e in uscita previsti nel bilancio dell'Unione, bensì coprono tutti i fondi gestiti da organi o Istituzioni dell'Unione che possono anche fuoriuscire dal bilancio o possono essere imputati allo stesso secondo meccanismi peculiari[430]. Tale ampia nozione si ricollega anche al Considerando n. 5 della Direttiva, secondo cui, quando la Commissione delega compiti di esecuzione del bilancio europeo a Stati membri, o ad altri enti o organismi, gli interessi finanziari devono beneficiare dello stesso livello di tutela di cui godono quando sono gestiti direttamente dalla Commissione[431].

Quanto alla frode nelle spese, si supera la distinzione che era stata proposta nel progetto di direttiva del 2013 che limitava le condotte fraudolente nelle uscite del bilancio solo a determinate categorie e voci di spese[432]. Un aspetto di novità della Direttiva, invece, come anticipato, concerne la distinzione tra la frode relativa agli appalti e la frode non relativa alle procedure di evidenza pubblica, un settore

---

[427] Cfr. art. 2, par. 1: «Ai fini della presente direttiva, si applicano le seguenti definizioni:
a) per «interessi finanziari dell'Unione» si intendono tutte le entrate, le spese e i beni che sono coperti o acquisiti oppure dovuti in virtù:
i) del bilancio dell'Unione;
ii) dei bilanci di istituzioni, organi e organismi dell'Unione istituiti in virtù dei trattati o dei bilanci da questi direttamente o indirettamente gestiti e controllati».
V., altresì, BASILE, *Riflessioni* de lege ferenda *sul recepimento della Direttiva PIF*, cit., 2 s.; PARISI, *Chiari e scuri nella direttiva*, cit., 7; PICOTTI, *Le basi giuridiche per l'introduzione di norme penali comuni*, cit., 19.

[428] In proposito BONDI, *La Direttiva relativa alla tutela penale degli interessi finanziari*, cit., 681; LA VATTIATA, *La nuova direttiva PIF*, cit., 3; PARISI, *Chiari e scuri nella direttiva*, cit., 7.

[429] Cfr. art. 2 del Regolamento (UE, EURATOM) N. 883e/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio dell'11 settembre 2013, che definisce gli interessi finanziari dell'Unione come le «entrate, spese e beni coperti dal bilancio dell'Unione europea, nonché quelli coperti dai bilanci delle istituzioni, degli organi e degli organismi e i bilanci da essi gestiti e controllati». V., altresì, VENEGONI, *Il concetto di "interessi finanziari dell'Unione europea"*, cit., 4384.

[430] Così VENEGONI, *Il concetto di "interessi finanziari dell'Unione europea"*, cit., 4390 s., che fa riferimento ai fondi imputati al Fondo Europeo di Sviluppo, ai fondi gestiti dalla Banca Europea degli Investimenti e alle risorse per attuare la Politica Estera e di Sicurezza Comune.

[431] Cfr. Considerando n. 5, Direttiva PIF.

[432] Sul punto VENEGONI, *La definizione del reato di frode*, cit., 9 ss.

particolarmente delicato nel quale la disciplina prevista dalla Convenzione PIF non si era rivelata molto efficace[433]. Nel settore degli appalti pubblici, infatti, la varietà di comportamenti fraudolenti che possono essere commessi non è idonea a essere compresa interamente nelle tre condotte di frode descritte dalla Convenzione[434]. Per tale ragione, nei lavori preparatori alla Direttiva si era proposto di inserire una norma *ad hoc* relativa alla frode nelle procedure d'appalto, con la quale si sanzionavano condotte di pericolo tendenti ad aggirare i criteri di assegnazione dell'appalto o a distorcere la concorrenza attraverso la comunicazione di determinate informazioni alle autorità di gara[435]. Tuttavia, questa proposta non è stata recepita nel testo definitivo della Direttiva, il quale prevede come unico elemento specializzante della frode nelle procedure di appalto il dolo specifico.

Quanto alla frode nelle entrate, il testo normativo ritiene di dover distinguere tra le frodi aventi ad oggetto risorse provenienti dall'IVA rispetto alle frodi relative a tutte le altre entrate del bilancio[436]. Tuttavia, proprio perché la definizione di entrate, come quella di uscite, non contiene alcuna distinzione al suo interno ma comprende tutte le risorse proprie dell'Unione, le condotte illecite aventi ad oggetto l'acquisizione di denaro proveniente dall'IVA sarebbero rientrate pacificamente nel raggio applicativo della frode così definita sia dalla Convenzione che dalla Direttiva stessa, senza bisogno di operare tale distinzione[437]. Probabilmente, quindi, la necessità di specificare la presenza dell'IVA nell'oggetto della frode nasce dalla volontà di chiarire la natura comunitaria di questa imposta, a seguito del dibattito sorto tra Unione e Stati membri sulla natura nazionale o europea della stessa. Invero, la circostanza che l'IVA sia riscossa dai Paesi membri e che successivamente una quota della stessa sia versata nelle casse unionali aveva indotto a ritenere che fosse una risorsa nazionale e non appartenesse alle risorse

[433] In argomento VENEGONI, *La definizione del reato di frode*, cit., 10. Cfr. art. 3, par. 2, lett. a) e b), Direttiva PIF.
[434] Così VENEGONI, *La definizione del reato di frode*, cit., 15 ss.
[435] Sul punto VENEGONI, *La definizione del reato di frode*, cit., 16.
[436] Cfr. art. 3, par. 2, lett. c) e d), Direttiva PIF.
[437] In tal senso VENEGONI, *La definizione del reato di frode*, cit., 11 ss.

proprie dell'Unione, interpretazione, peraltro, smentita sia dalle Istituzioni che dalla Corte di Giustizia[438].

La Direttiva PIF si concentra anche su altri reati considerati lesivi delle finanze comunitarie. La nozione di corruzione[439] risulta più ampia della previgente fattispecie contenuta nel Primo Protocollo addizionale alla Convenzione, poiché non richiede più l'illegittimità del singolo atto oggetto dell'accordo corruttivo, ma è sufficiente che la condotta di corruzione, sia dal lato attivo che dal lato passivo, leda o possa ledere gli interessi finanziari dell'Unione anche se è realizzata tramite un atto di per sé lecito[440]. Secondo il modello tipico delle fonti sovranazionali, la definizione di corruzione si scinde nella corruzione attiva e nella corruzione passiva e prende in esame separatamente i comportamenti del privato e del pubblico funzionario, dotandoli di diversa tipicità e abbandonando il paradigma classico del reato a concorso necessario[441].

Nella prospettiva adottata dalla Direttiva, il legame tra tutela degli interessi finanziari e contrasto alla corruzione emerge soprattutto con riferimento alla salvaguardia della concorrenza: l'obiettivo che si vuole garantire è l'imparzialità delle decisioni dei funzionari relativamente all'allocazione delle risorse pubbliche, onde evitare distorsioni del mercato causate dal conseguimento indebito di vantaggi da parte di taluni operatori economici[442].

---

[438] Cfr. Corte di Giustizia di Giustizia, 15 novembre 2011, causa C-539/09 *Commissione c. Germania*; FIMIANI, *Il sistema di tutela degli interessi finanziari*, cit., 596; PARISI, *Chiari e scuri nella direttiva*, cit., 7 s.; VENEGONI, *La definizione del reato di frode*, cit., 11 ss.

[439] Cfr. art. 4, par. 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».

[440] Sul punto PICOTTI, *Le basi giuridiche per l'introduzione di norme penali comuni*, cit., 12; SPENA, *La protezione penale degli interessi finanziari UE*, cit., 39; VINCIGUERRA, *La proposta di Direttiva dell'U.E.*, cit., 1087.

[441] In proposito BARTOLUCCI, *Dei rapporti e delle interferenze tra la c.d. Direttiva PIF e le norme penali spagnole e italiane in materia di corruzione*, in *Dir. Pen. Cont*. 2019, 6, 143 s.

[442] In argomento BARTOLUCCI, *Dei rapporti e delle interferenze tra la c.d. Direttiva PIF*, cit., 141.

È stato evidenziato che questa definizione di corruzione sconterebbe ancora dei limiti di operatività, perché legata all'individuazione dello specifico atto posto in essere (o omesso) nell'esercizio delle funzioni da parte dell'agente pubblico. Invece, ordinamenti come quello italiano a partire dalla legge n. 190 del 2012, preso atto della difficoltà di individuare spesso singoli atti corruttivi, hanno incriminato la corruzione per esercizio della funzione, sostituendola alla corruzione c.d. impropria e svincolando la tipicità del fatto dall'individuazione del singolo atto[443].

Del riciclaggio dei beni provento dei delitti di frode comunitaria – storico delitto che compone la "triade" insieme alla corruzione e alla frode stessa – non è prevista una autonoma definizione, al pari di quanto accaduto con la Convenzione: la Direttiva PIF rinvia sul punto alla nozione già prevista dal diritto comunitario alla Direttiva (UE) 2015/849[444].

La Direttiva, inoltre, amplia il novero dei reati PIF rispetto alla Convenzione, in quanto prende in considerazione anche il peculato, la malversazione e la manipolazione degli appalti. Nello specifico, la condotta di manipolazione degli appalti, come visto, rientra nella definizione di frode nelle uscite relative agli appalti. La malversazione, invece, viene descritta sia fra gli altri reati di cui all'art. 4, con riferimento alla condotta del pubblico funzionario di utilizzo dei fondi per uno scopo diverso da quello per essi previsto[445], sia nell'ambito delle condotte di frode nelle uscite di cui all'art. 3, par. 2, lett. a) e b). In tal modo, si è inteso sanzionare sia la malversazione del soggetto comune, che corrisponde alla malversazione di erogazioni pubbliche del nostro ordinamento *ex* art. 316-*bis* c.p., sia la "malversazione" del pubblico ufficiale, che nel nostro sistema confluisce nel delitto di abuso d'ufficio di cui all'art. 323 c.p., ormai, però, abrogato[446]. Da ultimo, l'appropriazione indebita del pubblico funzionario trova un corrispondente italiano nel delitto di peculato previsto dall'art. 314 c.p.[447]

---

[443] In tal senso BENUSSI, *Diritto penale della pubblica amministrazione*, Padova, 2016, 246 ss.; PICOTTI, *Le basi giuridiche per l'introduzione di norme penali comuni*, cit., 12; ROMANO, *I delitti contro la pubblica amministrazione. I delitti dei pubblici ufficiali. Commentario sistematico*, Milano, III ed., 2013, 185 ss.

[444] Cfr. art. 4, par. 1, Direttiva PIF; BASILE, *Brevi note sulla nuova Direttiva PIF*, cit., 67; PARISI, *Chiari e scuri nella direttiva*, cit., 10; PICOTTI, *Le basi giuridiche per l'introduzione di norme penali comuni*, cit., 12 s.

[445] Cfr. art. 4, par. 3, Direttiva PIF.

[446] V. PARISI, *Chiari e scuri nella direttiva*, cit., 11.

[447] V. PARISI, *Chiari e scuri nella direttiva*, cit., 11.

Nella struttura complessiva del sistema, dunque, il legislatore europeo attribuisce centrale rilevanza al meccanismo della frode e della malversazione, a causa dell'insidiosità delle loro condotte. Ad esse si affiancano in prospettiva preventiva la corruzione, in prospettiva successiva il riciclaggio e in chiave parzialmente autonoma l'appropriazione indebita del pubblico ufficiale[448]. In definitiva, la Direttiva PIF mira a tutelare non solo le risorse finanziarie europee, ma, in misura più ampia, il circuito lecito dell'economia nel suo complesso e la fiducia dei cittadini europei verso le Istituzioni dell'Unione[449].

È opportuno aprire, a questo punto, una breve parentesi sull'abrogazione del reato di abuso d'ufficio e sulla presenza di possibili vuoti di tutela rispetto alle prescrizioni della Direttiva PIF. Con il decreto legge n. 92 del 2024 (convertito nella legge n. 112 del 2024), infatti, il Governo ha abrogato il reato di abuso d'ufficio e contestualmente inserito all'art. 314-*bis* c.p. la nuova fattispecie di "Indebita destinazione di denaro o cose mobili", che punisce "fuori dei casi previsti dall'articolo 314, il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio, che, avendo per ragione del suo ufficio o servizio il possesso o comunque la disponibilità di denaro o di altra cosa mobile altrui, li destina ad un uso diverso da quello previsto da specifiche disposizioni di legge o da atti aventi forza di legge dai quali non residuano margini di discrezionalità e intenzionalmente procura a sé o ad altri un ingiusto vantaggio patrimoniale o ad altri un danno ingiusto".

Tale delitto disciplina il c.d. "peculato per distrazione", figura che fino alla riforma del 1990 rientrava espressamente nell'ambito del delitto di peculato. A seguito della legge n. 86 del 1990, la condotta distrattiva del soggetto pubblico venne ricondotta dalla dottrina e dalla giurisprudenza al reato di peculato qualora il denaro o gli altri beni fossero sottratti alla destinazione pubblica ed impiegati per il soddisfacimento di interessi personali dell'agente ed estranei a finalità istituzionali, ovvero al reato di abuso d'ufficio qualora fosse consistita in un uso indebito del bene che, pur se in violazione delle regole di settore, che non ne comportava la

[448] In argomento BASILE, *Il recepimento della direttiva PIF in Italia*, cit., 180; GROTTO, *Direttiva PIF e D.lg. n. 231 del 2001*, cit., 3930.
[449] Sul punto LA VATTIATA, *La nuova direttiva PIF*, cit., 4.

perdita a danno dell'ente cui appartiene, ma era funzionale alla realizzazione, oltre che di interessi privatistici, anche di interessi pubblici obiettivamente esistenti[450].

Con l'introduzione del delitto di cui all'art. 314-*bis* c.p. il legislatore ha voluto mantenere inalterata la punibilità della condotta distrattiva commessa dai pubblici funzionari anche dopo l'abrogazione dell'abuso d'ufficio, creando un reato a struttura ibrida, che richiama sia gli elementi essenziali del peculato (soggetto attivo e presupposto della disponibilità del bene), sia quelli del previgente abuso d'ufficio (per quanto riguarda la violazione di specifiche disposizioni di legge da cui non residuano margini di discrezionalità)[451]. Infatti, come ha affermato recentemente la Suprema Corte, sussiste continuità normativa tra il precedente abuso d'ufficio e la nuova fattispecie di cui all'art. 314-*bis* c.p. quanto alla punizione delle condotte di abuso distrattivo commesse in violazione di specifiche disposizioni di legge da cui non residuano margini di discrezionalità del pubblico agente, evitando che si determinasse una *abolitio criminis* per effetto dell'abrogazione dell'abuso d'ufficio[452].

Il sistema normativo che ne è derivato appare in linea di massima rispettoso delle prescrizioni della Direttiva PIF, perché la normativa europea non prevede, tra gli obblighi di criminalizzazione, il delitto di abuso d'ufficio, ma unicamente il delitto di appropriazione indebita del pubblico funzionario. In particolare, ai sensi dell'art. 4, comma 3, della Direttiva PIF, per appropriazione indebita si intende l'azione del funzionario pubblico, incaricato della gestione di fondi o di 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. Pertanto, tale obbligo di incriminazione nell'ordinamento italiano era soddisfatto, contestualmente, dal delitto di peculato *ex* art. 314 c.p. e, quanto alle

---

[450] In proposito GAMBARDELLA, *Peculato, abuso d'ufficio e nuovo delitto di "Indebita destinazione di denaro o cose mobili" (art. 314-bis c.p.). I riflessi intertemporali del decreto-legge n. 92/2024*, in *Sist. Pen*. 17 luglio 2024, 4; GATTA, *Morte dell'abuso d'ufficio, recupero in zona cesarini del "peculato per distrazione"*, cit., 136 s.

[451] Sul punto GAMBARDELLA, *Peculato, abuso d'ufficio e nuovo delitto di "Indebita destinazione di denaro o cose mobili" (art. 314-bis c.p.)*, cit., 3; SEMINARA, *Sui possibili significati del nuovo art. 314-bis c.p.*, in *Sist. Pen*. 19 luglio 2024, 3 s.

[452] Cfr. Cass. Sez. VI, 23 ottobre 2024, n. 4520, in *Onelegale*; GATTA, *La Cassazione sul nuovo art. 314-bis c.p.: continuità normativa con l'abuso d'ufficio distrattivo e nessuna interferenza con il peculato*, in *Sist. Pen*. 13 febbraio 2025, 1 ss.; SEMINARA, *Sui possibili significati del nuovo art. 314-bis c.p.*, cit., 6.

condotte distrattive, dal delitto di abuso d'ufficio[453]. Dopo la riforma del 2024, tale obbligo di incriminazione sembra in gran parte rispettato dai delitti di cui agli artt. 314 e 314-*bis* c.p. nei termini prima descritti.

Come sappiamo, l'art. 4, comma 3, della Direttiva PIF vincola il legislatore a criminalizzare anche la condotta di appropriazione indebita del funzionario dell'Unione. Tale obbligo era soddisfatto, quanto al peculato per distrazione, dall'inserimento del riferimento all'art. 323 c.p. nell'art. 322-*bis* c.p., che estende alcuni gravi reati contro la P.A. ai pubblici funzionari internazionali ed europei[454]. Per questo motivo, la riforma del 2024 ha introdotto, nel catalogo dei delitti previsti dall'art. 322-*bis* c.p., l'art. 314-*bis* c.p. in sostituzione dell'abrogato abuso d'ufficio[455].

Per quanto riguarda, infine, l'aspetto sanzionatorio, il legislatore ha previsto all'art. 314-*bis*, secondo comma, c.p., che "la pena è della reclusione da sei mesi a quattro anni quando il fatto offende gli interessi finanziari dell'Unione europea e l'ingiusto vantaggio patrimoniale o il danno ingiusto sono superiori a €100.000", in tal modo adeguandosi al disposto dell'art. 7, par. 3, della Direttiva PIF[456].

Tuttavia, secondo parte della dottrina, residuerebbero alcuni aspetti critici che potrebbero determinare una frizione con gli obblighi previsti dalla Direttiva. In particolare, sarebbe più coerente con la definizione di appropriazione data dalla Direttiva PIF modellare la fisionomia del delitto di cui all'art. 314-*bis* c.p. su quella del peculato piuttosto che sull'abuso d'ufficio, dal quale, come visto, la nuova norma ha ereditato il carattere fortemente vincolato della condotta: si richiedono, infatti, la violazione di specifiche disposizioni di legge da cui non residuano margini di discrezionalità e la causazione dell'evento del danno o vantaggio. La Direttiva, invece, non contiene limitazioni alla tipizzazione delle condotte distrattive penalmente rilevanti, non menzionando il profilo della violazione specifica delle disposizioni di legge vincolate, e non include l'evento tra gli elementi costitutivi.

[453] In proposito GATTA, *Morte dell'abuso d'ufficio, recupero in zona cesarini del "peculato per distrazione"*, cit., 137 s.
[454] V. *supra* Par. 3.
[455] In argomento GAMBARDELLA, *Peculato, abuso d'ufficio e nuovo delitto di "Indebita destinazione di denaro o cose mobili"*, cit., 2.
[456] Cfr. SEMINARA, *Sui possibili significati del nuovo art. 314-bis c.p.*, cit., 3 s.

Pertanto, l'impianto normativo risultante dalla novella potrebbe creare dei vuoti di tutela[457].

Tornando all'analisi delle disposizioni principali della Direttiva PIF, dal punto di vista dei soggetti attivi, si sottolinea l'ampliamento della nozione di funzionario pubblico di cui all'art. 4, par. 4, della Direttiva rispetto alla definizione contenuta nel Primo Protocollo allegato alla Convenzione[458]. La norma include sia i funzionari nazionali, sia i funzionari dell'Unione. Per quanto riguarda la prima categoria, pur rinviando ai rispettivi diritti degli Stati membri, la Direttiva ha cura di specificare che il termine funzionario nazionale debba includere qualsiasi persona che eserciti una funzione esecutiva, amministrativa o giurisdizionale, sia a livello nazionale, sia locale. Mentre, nella seconda categoria rientrano non solo i soggetti che rivestano formalmente la qualifica di funzionari o agenti dell'Unione o che esercitino funzioni ad essi corrispondenti, ma anche coloro che svolgono funzioni di pubblico servizio che coinvolgono la gestione degli interessi finanziari dell'Unione[459]. Invero, nella maggior parte dei casi, i fondi europei vengono gestiti "a valle" da amministratori locali o regionali[460].

Venendo alle disposizioni di parte generale del diritto penale, la Direttiva obbliga alla criminalizzazione delle condotte di concorso e favoreggiamento nei reati indicati, unitamente al tentativo degli stessi, fatta eccezione per le forme tentate di corruzione e riciclaggio[461]. Assume rilievo, altresì, la confisca dei proventi dei reati lesivi degli interessi finanziari, una misura particolarmente significativa per il contrasto alla criminalità economica[462].

---

[457] In tal senso GATTA, *Morte dell'abuso d'ufficio, recupero in zona cesarini del "peculato per distrazione"*, cit., 140 s., il quale si riferisce soprattutto all'ipotesi della destinazione ad altro uso del bene pubblico realizzata in violazione di regolamenti amministrativi o di norme di legge che lascino al funzionario margini di discrezionalità.

[458] Così BARTOLUCCI, *Dei rapporti e delle interferenze tra la c.d. Direttiva PIF*, cit., 142; PICOTTI, *Le basi giuridiche per l'introduzione di norme penali comuni*, cit., 12.

[459] Cfr. art. 4, par. 4, Direttiva PIF; BASILE, *Brevi note sulla nuova Direttiva PIF*, cit., 68; PARISI, *Chiari e scuri nella direttiva*, cit., 12 s.; PICOTTI, *La protezione penale degli interessi finanziari dell'Unione europea nell'era post-Lisbona*, cit., 28 s.

[460] Così BONDI, *La Direttiva relativa alla tutela penale degli interessi finanziari*, cit., 686.

[461] Cfr. art. 5, Direttiva PIF; BASILE, *Brevi note sulla nuova Direttiva PIF*, cit., 68; PARISI, *Chiari e scuri nella direttiva*, cit., 15 s.; PICOTTI, *Le basi giuridiche per l'introduzione di norme penali comuni*, cit., 14; SCARCELLA, *La nuova Direttiva PIF*, cit., 183.

[462] Cfr. art. 10, Direttiva PIF; BASILE, *Brevi note sulla nuova Direttiva PIF*, cit., 69 s.; PARISI, *Chiari e scuri nella direttiva*, cit., 18.

Infine, l'art. 6 della Direttiva impone di introdurre la responsabilità delle persone giuridiche per tutti i reati ivi descritti, commessi a loro vantaggio dai soggetti operanti all'interno dell'ente che rivestano funzioni apicali o subordinate[463]. La responsabilità delle persone giuridiche per i reati in questione era già stata prevista dal Secondo Protocollo addizionale alla Convenzione PIF, tuttavia, la Direttiva apre la strada all'inserimento di ulteriori reati fiscali all'interno del catalogo dei reati presupposto di cui al D.lgs. 231 del 2001[464].

Sul piano sanzionatorio, la Direttiva vincola gli Stati membri in misura più incisiva rispetto alla precedente Convenzione, in quanto non si limita a ribadire la generica e ricorrente formula di apprestare sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive, bensì stabilisce il tipo e il *quantum* di pena detentiva da comminare per detti reati[465]. L'impianto punitivo è articolato in un sistema di soglie, relative al danno cagionato, che rappresenta una novità nel diritto comunitario in materia penale[466].

Per le ipotesi più gravi dei reati in esame deve essere prevista la reclusione non inferiore a quattro anni[467]. Si specifica che le ipotesi gravi sono quelle in cui il danno o il vantaggio derivante dal reato sia superiore a €100.000, una soglia che è stata innalzata rispetto a quanto prescritto dalla Convenzione[468]. Nell'ottica comunitaria, dunque, un apparato sanzionatorio che non preveda come pena massima per questi reati la pena detentiva di questo ammontare non può essere considerato effettivo e dissuasivo[469].

Esula da questa distinzione unicamente l'ipotesi delle frodi in entrata sulle risorse provenienti dall'IVA, per la quale è prevista una regolamentazione a sé. Ai sensi dell'art. 2, par. 2, la Direttiva si applica solo quando le condotte sono connesse

---

[463] V. BASILE, *Riflessioni* de lege ferenda *sul recepimento della Direttiva PIF*, cit., 3 s.; PARISI, *Chiari e scuri nella direttiva*, cit., 14.
[464] Così BASILE, *Brevi note sulla nuova Direttiva PIF*, cit., 68; LANOTTE, *L'impunità degli autori delle frodi carosello*, cit., 202 ss.; SCARCELLA, *La nuova Direttiva PIF*, cit., 184 s.
[465] In proposito BALLINI, *Le novità introdotte dal D.lgs. 14 luglio 2020, n. 75*, cit., 483; PARISI, *Chiari e scuri nella direttiva*, cit., 16 ss.; PICOTTI, *Le basi giuridiche per l'introduzione di norme penali comuni*, cit., 14 s.
[466] Così VENEGONI, *Prime brevi note sulla proposta di Direttiva*, cit., 6 s.
[467] Cfr. art. 7, parr. 2 e 3, Direttiva PIF; LA VATTIATA, *La nuova direttiva PIF*, cit., 7; PARISI, *Chiari e scuri nella direttiva*, cit., 17 ss.; SCARCELLA, *La nuova Direttiva PIF*, cit., 183 s.
[468] Cfr. art. 7, par. 3, Direttiva PIF; BASILE, *Brevi note sulla nuova Direttiva PIF*, cit., 69; BONDI, *La Direttiva relativa alla tutela penale degli interessi finanziari*, cit., 686.
[469] V. SPENA, *La protezione penale degli interessi finanziari UE*, cit., 43.

al territorio di due o più Stati membri e comportano un danno complessivo di almeno €10.000.000. In questo caso, il fatto si presume sempre grave[470]. È evidente sul tema il passo in avanti compiuto rispetto alla sentenza "Taricco"[471] in relazione alla determinatezza del precetto, poiché uno dei profili di criticità mossi alla pronuncia della Corte di Giustizia era stato ravvisato proprio nella mancata individuazione di parametri precisi cui ancorare il carattere grave della condotta[472]. Nel campo della frode IVA, quindi, il bilanciamento tra il rispetto della sovranità nazionale e la salvaguardia delle casse dell'Unione ha portato all'identificazione delle due condizioni della transnazionalità e dell'elevata soglia di punibilità al ricorrere delle quali si giustifica l'intervento dello *jus terribile*[473].

Per quanto riguarda le ipotesi meno gravi, è prevista la possibilità per gli Stati membri di comminare sanzioni di natura non penale qualora il danno o il vantaggio dei reati PIF risultino inferiori a € 10.000, ad esclusione delle frodi in entrata su risorse IVA, che sono considerati comportamenti di esclusiva rilevanza penale[474].

Si segnala, tuttavia, che, rispetto alla proposta del 2012, l'impianto sanzionatorio della Direttiva appare più attenuato, in quanto la pena detentiva massima è più bassa rispetto a quella originariamente pensata e, al contrario, le soglie cui è ancorata la gravità della frode sono risultate più elevate[475].

Quanto alle sanzioni previste per la persona giuridica, la Direttiva non si discosta dal modello offerto dalla Convenzione, richiamando sul punto l'elenco delle sanzioni ivi previste – che sono, poi, quelle prescritte dal nostro D.lgs. 231 del 2001[476] – senza, tuttavia, specificare la natura penale o amministrativa delle

---

[470] Cfr. art. 2, par. 2, e art. 7, par. 3, Direttiva PIF; BASILE, *Brevi note sulla nuova Direttiva PIF*, cit., 67; BIANCOLLI, DELLA CARITÀ, *Frodi IVA "gravi" nella Direttiva PIF*, cit., 2182 s.; LA VATTIATA, *La nuova direttiva PIF*, cit., 4; SCARCELLA, *La nuova Direttiva PIF*, cit., 181.
[471] V. *supra* Par. 4.
[472] Così BONDI, *La Direttiva relativa alla tutela penale degli interessi finanziari*, cit., 683; RONCO, *Frodi "gravi" IVA e tutela degli interessi finanziari dell'Unione Europea*, cit., 3 ss.
[473] In argomento BONDI, *La Direttiva relativa alla tutela penale degli interessi finanziari*, cit., 682 s.; GROTTO, *Direttiva PIF e D.lg. n. 231 del 2001*, cit., 3931; SPENA, *La protezione penale degli interessi finanziari UE*, cit., 37 s.
[474] Cfr. art. 7, par. 4, Direttiva PIF; BASILE, *Brevi note sulla nuova Direttiva PIF*, cit., 69; PARISI, *Chiari e scuri nella direttiva*, cit., 18; SCARCELLA, *La nuova Direttiva PIF*, cit., 184.
[475] V. SPENA, *La protezione penale degli interessi finanziari UE*, cit., 43 s.
[476] V. *infra* Cap. 2.

stesse[477]. O meglio, il testo di legge, all'art. 9, lascia liberi gli Stati di prevedere sia sanzioni penali, sia sanzioni non penali ma, in ogni caso, effettive, proporzionate e dissuasive, richiamando così l'ormai solita espressione che il diritto comunitario utilizza con riferimento alle sanzioni penali delle persone fisiche, lasciando intendere una preferenza verso la natura punitiva delle stesse[478].

Si inserisce in questo contesto l'innovativa previsione in punto di prescrizione dei suddetti reati[479]. L'art. 12 della Direttiva impone gli Stati membri di garantire la perseguibilità degli autori dei reati PIF entro un "congruo lasso di tempo" e, in ogni caso, fissa un termine minimo di almeno cinque anni di prescrizione dalla commissione del fatto per i reati c.d. gravi, vale a dire quelli punibili con almeno quattro anni di detenzione nel massimo. Peraltro, detto termine può essere ridotto a tre anni purché siano previsti meccanismi di interruzione e sospensione in caso di compimento di determinati atti[480]. L'esigenza di stabilire un termine minimo di prescrizione è verosimilmente ricollegabile alla delicata vicenda "Taricco" e risponde alla necessità di garantire, a prescindere dal *quantum* di pena deciso in concreto dai singoli Stati membri, l'uniformità nel complesso del sistema sanzionatorio[481].

Ad avviso di alcuni autori, tuttavia, il termine di cinque anni appare insufficiente a garantire lo scopo di tutela che si prefigge lo strumento normativo in commento. Lo svolgimento delle indagini e la celebrazione del processo fino all'emanazione della sentenza risultano difficilmente praticabili in cinque anni, stante la complessità delle indagini transfrontaliere (almeno per le frodi IVA) e l'elevata mobilità dei proventi derivanti dai reati lesivi degli interessi finanziari europei[482]. Per tale ragione, la proposta di Direttiva del 2012 indicava in dieci anni

---

[477] Sul punto BONDI, *La Direttiva relativa alla tutela penale degli interessi finanziari*, cit., 689; PARISI, *Chiari e scuri nella direttiva*, cit., 19; PICOTTI, *Le basi giuridiche per l'introduzione di norme penali comuni*, cit., 14.

[478] Così VINCIGUERRA, *La proposta di Direttiva dell'U.E.*, cit., 1092.

[479] In proposito BASILE, *Riflessioni* de lege ferenda *sul recepimento della Direttiva PIF*, cit., 4; BONDI, *La Direttiva relativa alla tutela penale degli interessi finanziari*, cit., 689; PARISI, *Chiari e scuri nella direttiva*, cit., 16.

[480] Cfr. art. 12, parr. 2 e 3, Direttiva PIF; LANOTTE, *L'impunità degli autori delle frodi carosello*, cit., 197 ss.; PARISI, *Chiari e scuri nella direttiva*, cit., 16; PICOTTI, *Le basi giuridiche per l'introduzione di norme penali comuni*, cit., 15 s.; SCARCELLA, *La nuova Direttiva PIF*, cit., 185 s.

[481] In tal senso BASILE, *Riflessioni* de lege ferenda *sul recepimento della Direttiva PIF*, cit., 4; PICOTTI, *Le basi giuridiche per l'introduzione di norme penali comuni*, cit., 15 s.

[482] In tal senso BIANCOLLI, DELLA CARITÀ, *Frodi IVA "gravi" nella Direttiva PIF*, cit., 2185 s.

il termine di prescrizione di detti reati nel caso di compimento di uno qualsiasi degli atti interruttivi da parte dell'autorità giudiziaria[483].

D'altra parte, vi è chi osserva che la necessità di garantire un congruo lasso di tempo allo svolgimento del processo possa essere letto come un incentivo a salvaguardare la ragionevole durata dello stesso, nel rispetto degli artt. 111 Cost. e 6 CEDU. Pertanto, la prescrizione si atteggerebbe, in questo senso, ad istituto volto a contrastare la lentezza dei procedimenti, la quale diviene pregiudizievole per il buon funzionamento della giustizia anche dal punto di vista dell'Unione europea[484].

Per quanto concerne alcuni aspetti critici della Direttiva, parte della dottrina ha rilevato che il sistema di soglie delineato per distinguere i fatti più gravi da quelli suscettibili di depenalizzazione, che è basato sul parametro monetario fisso del danno/vantaggio, non sia convincente, sia per la difficoltà di accertamento processuale, sia perché il disvalore della condotta non sarebbe graduabile in funzione dell'ammontare delle conseguenze economiche che ne sono derivate[485]. Inoltre, con riferimento all'inserimento dei reati tributari nel catalogo 231, alcuni autori hanno mostrato delle perplessità rispetto alla compatibilità con il principio del *ne bis in idem*, in quanto il sistema già prevede la sanzione penale per la persona fisica e la sanzione amministrativa nei confronti dell'ente, alla quale andrebbe a sommarsi ulteriormente la sanzione 231[486].

Venendo ora al recepimento della Direttiva PIF nel nostro ordinamento, si può affermare che, nel campo delle frodi, l'Italia era già conforme, in linea di massina, agli obblighi di criminalizzazione europei[487]. Infatti, come emerso dal

---

[483] Cfr. art. 12, par. 2 proposta di Direttiva COM (2012) 363, *final*; BIANCOLLI, DELLA CARITÀ, *Frodi IVA "gravi" nella Direttiva PIF*, cit., 2185 s.; SPENA, *La protezione penale degli interessi finanziari UE*, cit., 45.

[484] In tal senso LANOTTE, *L'impunità degli autori delle frodi carosello*, cit., 199.

[485] In tal senso BASILE, *Brevi note sulla nuova Direttiva PIF*, cit., 71 s.

[486] In proposito LANOTTE, *L'impunità degli autori delle frodi carosello*, cit., 203; SANTORIELLO, *I reati tributari nella responsabilità da reato degli enti collettivi: ovvero dell'opportunità di configurare la responsabilità amministrativa delle società anche in caso di commissione di reato di frode*, in *Arch. Pen*. 2017, 1, 89 ss.

[487] Sul punto BASILE, *Riflessioni* de lege ferenda *sul recepimento della Direttiva PIF*, cit., 16 ss.; BONDI, *La Direttiva relativa alla tutela penale degli interessi finanziari*, cit., 687; CALDARONE, GAREGNANI, TROYER, *Le novità introdotte dal D.lgs. 75/2020 alla normativa 231/2001 in attuazione della "Direttiva PIF"*, in *Riv. Dott. Comm*. 2020, 4, 609 s.; LANOTTE, *Luci e ombre della legge di delegazione europea 2018 (e del sistema di trasposizione degli obblighi UE previsto dalla legge 24 dicembre 2012, n. 234) con particolare riguardo alla materia penale*, in *Eurojus* 2019, 4, 95; SCHIAVO, *La tutela penale degli interessi finanziari*, cit., 3.

dossier illustrativo al disegno di legge di delegazione europea del 2018, che contemplava la Direttiva in esame tra gli atti cui dare attuazione, e dalla relazione illustrativa al D.lgs. 75 del 2020, le fattispecie di truffa aggravata (art. 640-*bis* c.p.), di indebita percezione (art. 316-*ter* c.p.) e malversazione (art. 316-*bis* c.p.) erano già in grado di coprire complessivamente tutte le forme di frode lesiva degli interessi finanziari dell'Unione ai sensi della Direttiva[488]. Inoltre, il nostro sistema già contemplava da tempo i reati di riciclaggio, corruzione e peculato[489]. Per quanto riguarda, invece, gli illeciti in materia di entrate e, in particolare, in materia di IVA, la tutela penale era apprestata dai reati tributari di cui al D.lgs. 74 del 2000[490].

Nel nostro ordinamento, invero, sebbene non sia prevista una norma *ad hoc* che definisca i reati lesivi degli interessi finanziari eurounitari, sono presenti numerosi reati corrispondenti a quelli oggetto della Direttiva[491].

Il Governo, pertanto, attraverso l'emanazione del D.lgs. n. 75 del 2020, di attuazione della legge delega n. 117 del 2019 (legge di delegazione europea 2018), che a sua volta recepisce la Direttiva PIF, si è limitato ad alcune modifiche che complessivamente non hanno stravolto il sistema[492]. In primo luogo, si è proceduto ad un aggiornamento terminologico della normativa, sostituendo le espressioni

---

[488] Cfr. il Dossier illustrativo al d.d.l. di delegazione europea 2018 (che sarà approvato tramite la legge 4 ottobre 2019, n. 117 "Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea - Legge di delegazione europea 2018), 26 s., consultabile al link https://documenti.camera.it/Leg18/Dossier/Pdf/ID0004d.Pdf.; la Relazione illustrativa al d.d.l. di delegazione europea 2018 (A.C. 1201), in *www.camera.it*, 4.
Cfr., altresì, BASILE, *Riflessioni* de lege ferenda *sul recepimento della Direttiva PIF*, cit., 17; FLORA, *Prime riflessioni sulle problematiche penalistiche del recepimento della "Direttiva PIF" nel settore dei reati tributari e della responsabilità "penale" degli enti*, in *Discrimen* 12 novembre 2019, 2; LA VATTIATA, *La nuova direttiva PIF*, cit., 8; SPENA, *La protezione penale degli interessi finanziari UE*, cit., 47.
Cfr. anche la Relazione illustrativa non definitiva allo schema di D.lgs. 75 del 2020, consultabile su *Sist. Pen*. 16 luglio 2020, 1 ss.

[489] Cfr. Dossier illustrativo, cit., 27 s.; LA VATTIATA, *La nuova direttiva PIF*, cit., 8; SPENA, *La protezione penale degli interessi finanziari UE*, cit., 47; VINCIGUERRA, *La proposta di Direttiva dell'U.E.*, cit., 1086.

[490] Cfr. BALLINI, *Le novità introdotte dal D.lgs. 14 luglio 2020, n. 75*, cit., 479 s.; BASILE, *Riflessioni* de lege ferenda *sul recepimento della Direttiva PIF*, cit., 17; LA VATTIATA, *La nuova direttiva PIF*, cit., 8.

[491] Così Dossier illustrativo, cit., 25.

[492] Cfr. art. 3, legge n. 117 del 2019. Sul punto BALLINI, *Le novità introdotte dal D.lgs. 14 luglio 2020, n. 75*, cit., 475; DONELLI, *L'ulteriore recepimento della Direttiva PIF*, cit., 439; LANOTTE, *Luci e ombre della legge di delegazione europea 2018*, cit., 93 ss.; MAZZANTI, *La riforma delle frodi europee*, cit., 2 s.

"Comunità europee" con la più nuova e moderna "Unione europea"[493]. In secondo luogo, il decreto legislativo in parola è intervenuto sulla cornice edittale di quelle fattispecie che non prevedevano il massimo edittale di almeno quattro anni di reclusione per i casi c.d. gravi individuati in base alla soglia prevista dalla Direttiva[494].

A tal fine, all'art. 316-*ter* c.p. è stato aggiunto un ultimo periodo al primo comma, a tenore del quale, qualora il fatto offenda gli interessi finanziari dell'Unione europea e cagioni un danno o un profitto superiori a €100.000, la cornice edittale va da sei mesi a quattro anni di reclusione[495]. Se, invece, la frode lesiva degli interessi finanziari dell'Unione non causa un danno o profitto di tale entità, poiché non considerata grave ai sensi della Direttiva, ricade nella previsione del primo periodo del primo comma, che assoggetta il fatto alla pena massima di tre anni di reclusione.

La medesima sorte è toccata alla truffa ai danni dei Fondi Agricoli Europei (art. 2, comma 1, legge n. 898 del 1986). Al primo comma della disposizione è stata aggiunta la previsione della reclusione da sei mesi a quattro anni nell'ipotesi in cui il danno o il profitto siano superiori a €100.000[496]. In questa norma sarebbe risultato ultroneo l'esplicito richiamo al danno per gli interessi finanziari europei, in quanto i contributi del FEOGA hanno provenienza europea, e quindi la frode in esame lede sempre gli interessi finanziari comunitari. Occorre dare atto che la fattispecie in esame è stata modifica anche dal decreto legislativo n. 156 del 2022 (c.d. correttivo PIF), che ha previsto al comma 3-*bis* dell'art. 2 della legge n. 898 del 1986 l'applicabilità della confisca di cui agli artt. 240-*bis* e 322-*ter* c.p. in caso di

---

[493] Cfr. art. 7 D.lgs. n. 75 del 2020: «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 intendersi come riferimento alle parole "Unione europea"». V. DI VIZIO, *I nuovi abusi penali nelle sovvenzioni pubbliche: dalla Direttiva PIF al Decreto Sostegni-ter*, in *Sist. Pen*. 4 dicembre 2023, 3; DONELLI, *L'ulteriore recepimento della Direttiva PIF*, cit., 439; MAZZANTI, *La riforma delle frodi europee*, cit., 3.

[494] Cfr. Dossier illustrativo, cit., 30; BASILE, *Riflessioni* de lege ferenda *sul recepimento della Direttiva PIF*, cit., 17; CALDARONE, GAREGNANI, TROYER, *Le novità introdotte dal D.lgs. 75/2020*, cit., 610; DONELLI, *L'ulteriore recepimento della Direttiva PIF*, cit., 439 ss.

[495] Cfr. art. 1 D.lgs. n. 75 del 2020; BASILE, *Il recepimento della direttiva PIF in Italia*, cit., 191; DONELLI, *L'ulteriore recepimento della Direttiva PIF*, cit., 440; MAZZANTI, *La riforma delle frodi europee*, cit., 4; SCHIAVO, *La tutela penale degli interessi finanziari*, cit., 8.

[496] Cfr. art. 6 D.lgs. n. 75 del 2020; BASILE, *Il recepimento della direttiva PIF in Italia*, cit., 191; MAZZANTI, *La riforma delle frodi europee*, cit., 7.

condanna o patteggiamento[497]. Per esigenze di coerenza sistematica, dunque, oltre che per l'adempimento delle prescrizioni della Direttiva, la novella ha operato un allineamento, quanto alle conseguenze sanzionatorie, tra la frode ai danni del FEOGA e le altre tre norme che compongono il sistema di tutela delle frodi nelle sovvenzioni, per le quali trovavano già applicazione gli artt. 240-*bis* e 322-*ter* c.p.[498]

Al pari dell'art. 316-*ter*, il D.lgs. 75/2020 inserisce al secondo comma degli artt. 316 c.p. (peculato mediante profitto dell'errore altrui) e 319-*quater* c.p. (induzione indebita a dare o promettere utilità) la previsione della punibilità fino a quattro anni di reclusione in caso di offesa agli interessi finanziari dell'Unione per un danno o un profitto superiori a €100.000[499].

L'art. 640-*bis* c.p., al contrario, non è stato modificato, perché si presentava adeguato alle richieste sovranazionali. Detta norma, infatti, già prevedeva al momento del recepimento della Direttiva PIF per qualsiasi tipologia di frode, sia ai danni dello Stato che ai danni dell'Unione, e a prescindere dall'importo conseguito, la pena detentiva nel massimo di sette anni di reclusione.

Il decreto legislativo in esame, invece, ha modificato l'art. 640, secondo comma, n. 1), inserendo anche l'Unione europea fra i soggetti passivi di questa forma aggravata di truffa ai danni dello Stato[500]. In tal modo è stata colmata normativamente quella lacuna alla quale, come visto[501], aveva sopperito per molto tempo la giurisprudenza con un'interpretazione discutibile di equiparazione della Comunità europea allo Stato e agli altri enti pubblici[502].

Nessun aggiornamento per la malversazione di cui all'art. 316-*bis* c.p.: la norma era già in linea con gli obblighi di criminalizzazione eurounitari, perché, per

---

[497] Cfr. art. 3, D.lgs. n. 156 del 2022; PICCIOTTI, *L'Italia "ritocca" le norme PIF (e non solo)*, in *Sist. Pen.* 8 novembre 2022, 7; SCHIAVO, *La tutela penale degli interessi finanziari*, cit., 16.
[498] Sul punto ARDIZZONE, *Le frodi a danno dei Fondi Agricoli Europei*, cit., 18 s.
[499] Cfr. BALLINI, *Le novità introdotte dal D.lgs. 14 luglio 2020, n. 75*, cit., 483; DONELLI, *L'ulteriore recepimento della Direttiva PIF*, cit., 440.
[500] Cfr. BALLINI, *Le novità introdotte dal D.lgs. 14 luglio 2020, n. 75*, cit., 484; DI VIZIO, *I nuovi abusi penali nelle sovvenzioni pubbliche*, cit., 3; DONELLI, *L'ulteriore recepimento della Direttiva PIF*, cit., 440.
Sull'aggravante dell'art. 640, comma 2, n.1) si rinvia al Cap. 2, Par. 2.2.
[501] V. *supra* Par. 1.
[502] In tal senso BALLINI, *Le novità introdotte dal D.lgs. 14 luglio 2020, n. 75*, cit., 484; MAZZANTI, *La riforma delle frodi europee*, cit., 6.

tutte le distrazioni di fondi pubblici, sia nazionali che europei, commina la pena massima di quattro anni di reclusione.

Si segnala, infine, la modifica dell'art. 322-*bis* c.p. in punto di ampliamento delle qualifiche soggettive, per estendere la punibilità per i fatti di corruzione passiva anche ai pubblici funzionari di Stati non appartenenti all'Unione europea laddove le condotte siano poste in essere in modo da ledere, anche potenzialmente, gli interessi finanziari dell'Unione[503].

In ultima istanza, sono stati introdotti nuovi reati presupposto della responsabilità degli enti e sembrerebbe che le novità più significative per il nostro ordinamento attengano proprio al catalogo dei reati presupposto di cui al D.lgs. n. 231 del 2001[504].

In primo luogo, con la modifica dell'art. 25-*quinquiesdecies* d.lgs. 231 del 2001, si adempie all'obbligo di inserimento di tutti i reati tributari PIF fra i reati presupposto della responsabilità delle persone giuridiche[505]. In particolare, la novella concerne i delitti di dichiarazione infedele (art. 4 d.lgs. 74/2000), omessa dichiarazione (art. 5 d.lgs. 74/2000) e indebita compensazione (art. 10-*quater* d.lgs. 74 del 2000) se commessi nell'ambito di sistemi fraudolenti transfrontalieri e al fine di evadere l'imposta sul valore aggiunto per un importo complessivo non inferiore a dieci milioni di euro[506]. Invero, il nostro legislatore, con la riforma dell'anno precedente, aveva previsto solo alcuni illeciti fiscali all'interno del catalogo dei reati per i quali può sorgere la responsabilità della *societas*, dal quale ne restavano

[503] Cfr. Dossier illustrativo, cit., 30; BALLINI, *Le novità introdotte dal D.lgs. 14 luglio 2020, n. 75*, cit., 477 ss.; DONELLI, *L'ulteriore recepimento della Direttiva PIF*, cit., 442. Sul punto si rinvia al Par. 3.

[504] Sul punto BASILE, *Riflessioni* de lege ferenda *sul recepimento della Direttiva PIF*, cit., 18; BONDI, *La Direttiva relativa alla tutela penale degli interessi finanziari*, cit., 687 s.; CALDARONE, GAREGNANI, TROYER, *Le novità introdotte dal D.lgs. 75/2020*, cit., 610; DONELLI, *L'ulteriore recepimento della Direttiva PIF*, cit., 447 s.; LANOTTE, *Luci e ombre della legge di delegazione europea 2018*, cit., 96 ss.

[505] Cfr. art. 5 D.lgs. n. 75 de 2020; BASILE, *Riflessioni* de lege ferenda *sul recepimento della Direttiva PIF*, cit., 18; BONDI, *La Direttiva relativa alla tutela penale degli interessi finanziari*, cit., 687 s.; DONELLI, *L'ulteriore recepimento della Direttiva PIF*, cit., 447 s.

[506] V. CALDARONE, GAREGNANI, TROYER, *Le novità introdotte dal D.lgs. 75/2020*, cit., 625 ss.; DONELLI, *L'ulteriore recepimento della Direttiva PIF*, cit., 448; GROTTO, *Direttiva PIF e D.lg. n. 231 del 2001*, cit., 3932 s.

esclusi quelli in materia di IVA, contrariamente alla disposizione dell'art. 6 della Direttiva[507].

In secondo luogo, si inseriscono nel novero dei reati 231 la truffa ai danni del FEOGA (art. 24, comma 2-*bis*), la frode nelle pubbliche forniture (art. 24, comma 1) e i delitti di peculato, peculato mediante profitto dell'errore altrui e abuso d'ufficio qualora il fatto leda gli interessi finanziari dell'Unione (art. 25, comma 1)[508]. Nello specifico, la frode in agricoltura aveva tardato ad essere inclusa nell'ambito dei reati presupposto della normativa 231 a causa la scarsa rilevanza pratica della stessa dopo che era stato introdotto l'art. 316-*ter* c.p., norma quest'ultima da subito inserita all'interno del catalogo 231[509].

Da ultimo, si introduce la responsabilità degli enti per i reati di contrabbando ai sensi dell'art. 25-*sexiesdecies*[510].

Per quanto riguarda la parte generale del codice penale, nell'ordinamento italiano il meccanismo della prescrizione di tutti i reati PIF era già conforme al *dictum* sovranazionale, perché tutte le fattispecie analizzate, in quanto delitti, si prescrivono in non meno di sei anni[511]. Le previsioni della Direttiva sono rispettate anche per quanto attiene alla prescrizione dell'illecito dell'ente[512].

Anche l'obbligo di punire il tentativo, l'istigazione e il favoreggiamento dei reati PIF non ha posto problemi, fatta salva la materia fiscale, stante la generale operatività degli istituti di cui agli artt. 56 e 110 c.p. e la presenza dei delitti di favoreggiamento personale e reale *ex* artt. 378 e 379 c.p.[513]. Peraltro, il riferimento espresso al favoreggiamento dei reati PIF (art. 5 Direttiva) si rivela ultroneo nel nostro ordinamento, in quanto l'ampiezza delle condotte di concorso ai sensi degli artt. 110 ss. c.p. è idonea a ricomprendere anche quelle che, secondo altri

---

[507] Cfr. Dossier illustrativo, cit., 30 s.; BALLINI, *Le novità introdotte dal D.lgs. 14 luglio 2020, n. 75*, cit., 486; BASILE, *Il recepimento della direttiva PIF in Italia*, cit., 189 ss.

[508] In argomento CALDARONE, GAREGNANI, TROYER, *Le novità introdotte dal D.lgs. 75/2020*, cit., 610 ss.; DONELLI, *L'ulteriore recepimento della Direttiva PIF*, cit., 447.

[509] In tal senso CALDARONE, GAREGNANI, TROYER, *Le novità introdotte dal D.lgs. 75/2020*, cit., 614 s.

[510] Cfr. CALDARONE, GAREGNANI, TROYER, *Le novità introdotte dal D.lgs. 75/2020*, cit., 636 s.; DONELLI, *L'ulteriore recepimento della Direttiva PIF*, cit., 448.

[511] V. BASILE, *Il recepimento della direttiva PIF in Italia*, cit., 181; LANOTTE, *L'impunità degli autori delle frodi carosello*, cit., 198; RONCO, *Frodi "gravi" IVA e tutela degli interessi finanziari dell'Unione Europea*, cit., 7.

[512] Così GROTTO, *Direttiva PIF e D.lg. n. 231 del 2001*, cit., 3939 s.

[513] Cfr. Dossier illustrativo, cit., 28 ss.; LA VATTIATA, *La nuova direttiva PIF*, cit., 8 s.

ordinamenti, qualificano il favoreggiamento inteso quale forma di compartecipazione nel reato commesso[514]. Al contrario, si ritiene che l'art. 5 della Direttiva non abbia inteso riferirsi specificamente alla condotta di favoreggiamento personale prevista dall'art. 378 c.p. del nostro ordinamento, la quale configura un ausilio *post delictum* nei confronti dell'autore del reato[515].

Al termine di questo sguardo d'insieme possiamo confermare che l'ordinamento italiano si presentava già in armonia con le richieste sovranazionali, salvo il bisogno di procedere ad alcuni allineamenti sanzionatori o a talune innovazioni nel catalogo dei reati presupposto della responsabilità degli enti. Anche perché, come si avrà modo di osservare in seguito[516], i problemi di coordinamento tra le diverse norme poste a tutela dei finanziamenti pubblici hanno avuto origine nel nostro ordinamento in tempi anteriori, a seguito dell'inserimento dell'art. 316-*ter* c.p., quindi al momento di adeguamento alle disposizioni della Convenzione PIF tramite la legge n. 300 del 2000[517], venti anni prima rispetto al recepimento della Direttiva PIF.

D'altro canto, non si può sottacere come il legislatore nostrano, nell'opera di adeguamento agli atti comunitari, adotta sempre di più un atteggiamento di acritica trasposizione delle disposizioni sovranazionali, cui consegue un proliferare di norme a volte inutili, senza procedere ad un innesto organico dei precetti europei sul tessuto normativo previgente e senza cogliere l'occasione per riformare gli aspetti critici del sistema[518]. Ad esempio, il recepimento della Direttiva PIF poteva costituire l'occasione per porre fine, sul piano legislativo, ai problemi di coordinamento tra gli artt. 316-*ter* e 640-*bis* c.p., nati più di venti anni fa probabilmente proprio da questo approccio disattento verso gli obblighi comunitari dimostrato dal nostro legislatore.

---

[514] In proposito SPENA, *La protezione penale degli interessi finanziari UE*, cit., 39 s.
[515] Così SPENA, *La protezione penale degli interessi finanziari UE*, cit., 41.
[516] V. infra Cap. 2.
[517] V. *supra* Par. 3.
[518] In tal senso BALLINI, *Le novità introdotte dal D.lgs. 14 luglio 2020, n. 75*, cit., 483; BASILE, *Il recepimento della direttiva PIF in Italia*, cit., 192 s.; GIUNTA, *Europa e diritto penale*, cit., 289; MAZZANTI, *La riforma delle frodi europee*, cit., 8; MEZZETTI, *Quale giustizia penale per l'Europa?*, cit., 3958; SPENA, *La protezione penale degli interessi finanziari UE*, cit., 41.

7. L'ultimo approdo: l'istituzione della Procura europea.

Il lungo percorso di contrasto alle frodi che ledono gli interessi finanziari dell'Unione europea trova la sua epifania nell'istituzione del Pubblico Ministero Europeo (the European Public Prosecutor's Office – EPPO) tramite l'adozione del Regolamento (EU) 2017/1939[519]. L'adeguamento del nostro ordinamento al Regolamento EPPO si è realizzato, in seguito, con l'emanazione del D.lgs. n. 9 del 2021.

Per comprendere la *ratio* della necessità di una Procura europea bisogna muovere dalla considerazione per cui i reati transazionali offensivi degli interessi finanziari comunitari sono risultati sempre difficili da perseguire, stante l'eterogeneità dei sistemi processuali degli Stati membri e la scarsa collaborazione che si è riuscita ad instaurare fra gli stessi. Tale situazione è dovuta al carente coordinamento che nel corso degli anni si è stabilito sul piano dell'armonizzazione degli ordinamenti processuali e della cooperazione giudiziaria. E in questa prospettiva si aggiunge la riscontrata inadeguatezza delle agenzie europee e degli organi come Europol, Eurojust ed OLAF a contrastare il fenomeno[520].

La prima ideazione di un Pubblico ministero europeo si deve al *Corpus Juris* del 1997[521] che aveva previsto la possibilità di istituire un ufficio di Procura europea con il compito di svolgere le indagini ed esercitare l'azione penale dinnanzi ai tribunali degli Stati membri, secondo un modello di unificazione normativa sia delle regole sostanziali, sia delle regole processuali[522]. Alla proposta di dare vita all'EPPO venne dato seguito in un ulteriore documento presentato dalla

---

[519] Il Regolamento è consultabile al seguente link:
https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017R1939&from=EN

[520] Sul punto ALESCI, *La Procura europea per i reati lesivi di interessi finanziari: la proposta di regolamento tra luci ed ombre*, in *Arch. Pen*. 2014, 1, 150; BERNARDI, *Note telegrafiche su genesi*, cit., 24 s.; LOMBARDI, *La Procura europea*, cit., 927 s.; LOPEZ, *Riparto di giurisdizione e Procura europea*, in *Proc. Pen. Giust*. 2021, 3, 701 s.; SQUILLACI, *In margine alla proposta di istituzione della Procura europea per la tutela degli interessi finanziari dell'Unione*, in *Arch. Pen*. 2014, 1, 168. Cfr. anche i Considerando nn. 3 e 12, Reg. EPPO.
V., altresì, *supra* Par. 1.

[521] V. *supra* Par. 2.

[522] In argomento ALESCI, *La Procura europea per i reati lesivi di interessi finanziari*, cit., 151; BERNARDI, *Note telegrafiche su genesi*, cit., 26; GIALUZ, *L'attività di indagine della Procura europea tra ambiguità normative e tutela dei diritti fondamentali*, in *Pol. Dir*. 2022, 1, 4 s.; LOMBARDI, *La Procura europea*, cit., 928; LOPEZ, *Riparto di giurisdizione*, cit., 702; SICURELLA, *Uno, nessuno, ventidue. Ovvero l'incertezza del diritto nel contrasto delle frodi eurounitarie*, in *Dir. Pen. Cont. – Riv. Trim*. 2019, 1, 66.

Commissione nel 2001, il "Libro verde" sulla tutela penale degli interessi finanziari comunitari e sulla creazione di una procura europea, nel quale – preso atto delle ostilità mostrate dagli Stati membri nel cedere all'Unione parte delle competenze penali anche sul versante processuale – si specificava che l'obiettivo della Procura europea consistesse nel rafforzare l'efficacia della politica di repressione delle frodi con l'attribuzione al nascituro organo di nuove competenze, senza trasferire competenze nazionali preesistenti[523]. Nel Libro Verde, tuttavia, non si prendeva posizione in merito alla soluzione migliore da adottare nell'alternativa tra la creazione di un autonomo *corpus* giuridico e il rinvio alle normative interne degli Stati membri[524].

La volontà di costituire un Pubblico ministero europeo venne definitivamente accolta nel Trattato di Lisbona. Dopo il naufragio del Progetto di Trattato istitutivo di una Costituzione per l'Europa, il modello della Procura europea ivi delineato viene riproposto nel Trattato sul funzionamento dell'Unione europea[525]. Difatti, l'art. 86 TFUE[526] introduce la possibilità di istituire una Procura

---

[523] V. BERNARDI, *Note telegrafiche su genesi*, cit., 26 s.; LOMBARDI, *La Procura europea*, cit., 928; SICURELLA, *Uno, nessuno, ventidue*, cit., 66; SQUILLACI, *In margine alla proposta di istituzione della Procura europea*, cit., 170.
Per un'analisi più approfondita del "Libro Verde" si rinvia a MEZZETTI, *Quale giustizia penale per l'Europa?*, cit., 3962 ss.

[524] Così ALESCI, *La Procura europea per i reati lesivi di interessi finanziari*, cit., 152.

[525] In proposito GRASSO, *La protezione degli interessi finanziari*, cit., 120; SALAZAR, Habemus *EPPO!*, cit., 6 s.

[526] Il testo dell'art. 86 TFUE è il seguente:
«1. Per combattere i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, il Consiglio, deliberando mediante regolamenti secondo una procedura legislativa speciale, può istituire una Procura europea a partire da Eurojust. Il Consiglio delibera all'unanimità, previa approvazione del Parlamento europeo.
In mancanza di unanimità, un gruppo di almeno nove Stati membri può chiedere che il Consiglio europeo sia investito del progetto di regolamento. In tal caso la procedura in sede di Consiglio è sospesa. Previa discussione e in caso di consenso, il Consiglio europeo, entro quattro mesi da tale sospensione, rinvia il progetto al Consiglio per adozione.
Entro il medesimo termine, in caso di disaccordo, e se almeno nove Stati membri desiderano instaurare una cooperazione rafforzata sulla base del progetto di regolamento in questione, essi ne informano il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione. In tal caso l'autorizzazione a procedere alla cooperazione rafforzata di cui all'articolo 20, paragrafo 2 del trattato sull'Unione europea e all'articolo 329, paragrafo 1 del presente trattato si considera concessa e si applicano le disposizioni sulla cooperazione rafforzata.
2. La Procura europea è competente per individuare, perseguire e rinviare a giudizio, eventualmente in collegamento con Europol, gli autori di reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, quali definiti dal regolamento previsto nel paragrafo 1, e i loro complici. Essa esercita l'azione penale per tali reati dinanzi agli organi giurisdizionali competenti degli Stati membri.
3. I regolamenti di cui al paragrafo 1 stabiliscono lo statuto della Procura europea, le condizioni di esercizio delle sue funzioni, le regole procedurali applicabili alle sue attività e all'ammissibilità delle

europea a partire da Eurojust, al fine di combattere i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, mediante un regolamento da adottare con una procedura legislativa speciale[527]. Ai sensi dell'art. 86, par. 2, TFUE, compito della Procura europea è quello di individuare, perseguire e rinviare a giudizio gli autori dei reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, attraverso l'esercizio dell'azione penale dinnanzi agli organi giurisdizionali degli Stati membri[528]. La disposizione dell'art. 86 TFUE va a rappresentare, quindi, la base legale su cui poggia il Regolamento (EU) 2017/1939[529].

Nell'idea del Costituente europeo, dunque, la Procura europea sarebbe dovuta nascere dalle ceneri dell'Eurojust, una volta preso atto della scarsa efficienza di tale organo e dell'assenza di autonomia decisionale in capo allo stesso in merito alla decisione di avviare le indagini, che è rimessa alle determinazioni degli Stati membri. Eurojust, invero, svolge un mero ruolo di coordinamento di indagini transnazionali condotte dalle autorità nazionali. Al contrario, la Procura europea, in quanto organo autonomo e propriamente sovranazionale posto a tutela di interessi che trascendono il piano nazionale, agisce a prescindere dalla volontà degli Stati membri e anche nel caso di loro inerzia[530].

A partire dalla proposta della Commissione del 2013[531], coeva rispetto alla proposta di Direttiva PIF, la gestazione della Procura europea durò alcuni anni.

---

prove e le regole applicabili al controllo giurisdizionale degli atti procedurali che adotta nell'esercizio delle sue funzioni.

4. Il Consiglio europeo può adottare, contemporaneamente o successivamente, una decisione che modifica il paragrafo 1 allo scopo di estendere le attribuzioni della Procura europea alla lotta contro la criminalità grave che presenta una dimensione transnazionale, e che modifica di conseguenza il paragrafo 2 per quanto riguarda gli autori di reati gravi con ripercussioni in più Stati membri e i loro complici. Il Consiglio europeo delibera all'unanimità previa approvazione del Parlamento europeo e previa consultazione della Commissione».

[527] In argomento CAMALDO, *L'istituzione della Procura europea: il nuovo organo investigativo affonda le proprie radici negli ordinamenti nazionali*, in *Cass. Pen*. 2018, 3, 960; LOMBARDI, *La Procura europea*, cit., 928; SALAZAR, Habemus *EPPO!*, cit., 7 s.

[528] Cfr. SICURELLA, *Spazio europeo e giustizia penale: l'istituzione della Procura europea*, in *Dir. Pen. Proc*. 2018, 7, 847; SOTIS, *Il Trattato di Lisbona e le competenze penali*, cit., 1160.

[529] V. LOPEZ, *Riparto di giurisdizione*, cit., 704 ss.; SALAZAR, *Definitivamente approvato il regolamento istitutivo della procura europea*, in *Dir. Pen. Cont*. 2017, 10, 328.

[530] Così SICURELLA, *Spazio europeo e giustizia penale*, cit., 846 ss.; VENEGONI, *L'EPPO nel panorama della cooperazione giudiziaria europea*, in *Cass. Pen*. 2022, 7-8, 2799 ss., il quale evidenzia i diversi compiti e l'autonomia sussistente tra i due Organi.

[531] Cfr. Proposta di Regolamento del Consiglio che istituisce la Procura europea, 17 luglio 2013, COM(2013) 534 final. Sul punto si rinvia a ALESCI, *La Procura europea per i reati lesivi di interessi finanziari*, cit., 153 ss.; SALAZAR, Habemus *EPPO!*, cit., 9 ss.; SQUILLACI, *In margine alla proposta di istituzione della Procura europea*, cit., 171 ss.

Tuttavia, durante i negoziati non si raggiunse l'unanimità in seno agli Stati membri, soprattutto per via di spinte nazionalistiche di alcuni di essi e, dunque, l'iter legislativo si concluse con una cooperazione rafforzata tra ventidue Paesi – procedura prevista dallo stesso art. 86, par. 1, TFUE – i quali approvarono il Regolamento EPPO nel 2017[532]. Inoltre, l'originaria proposta di Regolamento del 2013 venne ridimensionata, quanto a struttura e competenze della Procura europea, rispetto alla formale approvazione nel 2017, proprio in ragione della difficoltà di accettazione da parte degli Stati membri di quella che di fatto ritenevano una parziale cessione di sovranità nazionale anche in campo processuale[533].

Con riferimento alla struttura della Procura europea, il Regolamento prevede un assetto più complesso e articolato rispetto all'idea snella e gerarchica del *Corpus Juris*, in quanto articola la costruzione dell'EPPO su due livelli, uno centrale e uno decentrato. Della struttura di EPPO fanno parte: un procuratore capo europeo, ventidue procuratori europei (uno per Stato membro) e un insieme di procuratori europei delegati (almeno due per Paese) con sede negli Stati membri. A tali soggetti si aggiungono due organi collegiali: il Collegio e le Camere permanenti[534].

L'ufficio centrale, di carattere strategico-decisionale, è composto dal Collegio, dalle Camere permanenti, dal procuratore capo europeo, da due sostituti del procuratore capo, dai procuratori europei e dal direttore amministrativo ed ha sede a Lussemburgo[535]. Il livello decentrato, di carattere operativo, è rappresentato dai procuratori europei delegati aventi sede nei rispettivi Stati membri[536]. Questi

---

[532] Cfr. CAMALDO, *L'istituzione della Procura europea*, cit., 960 s.; LOMBARDI, *La Procura europea*, cit., 931; SALAZAR, Habemus *EPPO!*, cit., 17 ss.; SICURELLA, *Uno, nessuno, ventidue*, cit., 62 ss. Sui pro e i contro della cooperazione rafforzata quale procedura di approvazione del Regolamento EPPO si veda FIDELBO, *La cooperazione rafforzata come modalità d'istituzione della procura europea*, in *Dir. Pen. Cont*. 2016, 3, 96 ss.

[533] In tal senso BERNARDI, *Note telegrafiche su genesi*, cit., 27; LOMBARDI, *La Procura europea*, cit., 931; SALAZAR, *Definitivamente approvato*, cit., 328; SICURELLA, *Spazio europeo e giustizia penale*, cit., 846; ZANETTI, *La via italiana alla procura europea nella delega per l'implementazione del Regolamento (UE) 2017/1939*, in *Proc. Pen. Giust*. 2020, 1, 265 ss.

[534] In argomento BERNARDI, *Note telegrafiche su genesi*, cit., 28 s.; CAMALDO, *L'istituzione della Procura europea*, cit., 962; GIALUZ, *L'attività di indagine della Procura europea*, cit., 5 s.

[535] Cfr. art. 8, par. 3, Reg. EPPO; GIACOBINI, *Il diritto europeo e la sua rilevanza politico-sociale*, cit., 80; ZANETTI, *La via italiana alla procura europea*, cit., 267.

[536] Cfr. art. 8, par. 4, Reg. EPPO; BALSAMO, *Il coordinamento tra la Procura generale della Corte di Cassazione e la Procura europea*, in *Sist. Pen*. 4 dicembre 2019, 6; GIACOBINI, *Il diritto europeo e la sua rilevanza politico-sociale*, cit., 80 s.

ultimi, nella prospettiva della normativa sovranazionale, agiscono secondo la logica del "doppio cappello", poiché sono magistrati attivi nello Stato di provenienza anche durante il mandato di procuratori europei delegati[537]. Costoro hanno il compito di portare avanti le indagini di cui sono titolari, assumere le prove e formulare l'imputazione, pur nel rispetto delle indicazioni della Camera permanente[538].

Il Collegio è composto dal procuratore capo europeo e dai ventidue procuratori europei, mentre le Camere permanenti sono costituite da tre magistrati, di cui due procuratori europei e il procuratore capo europeo o un altro procuratore europeo, che la presiede[539]. Compito del Collegio è supervisionare tutta l'attività dell'EPPO, adottando decisioni su questioni strategiche e di ordine generale, al fine di assicurare coerenza ed efficienza al funzionamento dell'Ufficio in tutti gli Stati membri[540]. Il Collegio non adotta, invece, decisioni su singoli casi, le quali sono rimesse alle Camere permanenti. Queste ultime, infatti, supervisionano l'operato dei Procuratori europei delegati ed assumono le decisioni più importanti dell'iter investigativo, quali, ad esempio, esercitare l'azione penale o richiedere l'archiviazione, decidere sulle impugnazioni e assegnare i casi ai procuratori delegati, incaricandoli di iniziare le indagini[541].

I Procuratori europei di vertice (il Procuratore capo e i procuratori europei) sono nominati dalle Istituzioni europee su proposta dei Governi nazionali di provenienza e sono rimossi dall'incarico, su istanza delle Istituzioni, con provvedimento della Corte di Giustizia. I procuratori europei fungono da canale di collegamento tra le Camere permanenti e i procuratori delegati. Questi ultimi sono nominati e rimossi dal Collegio, su proposta dello Stato membro di origine[542].

---

[537] V. BALSAMO, *Il coordinamento tra la Procura generale*, cit., 6; GIACOBINI, *Il diritto europeo e la sua rilevanza politico-sociale*, cit., 81; LOMBARDI, *La Procura europea*, cit., 932.
[538] Sul punto BELFIORE, *L'adeguamento della normativa nazionale al Regolamento sulla Procura europea: il punto della situazione*, in *Sist. Pen*. 2020, 7, 169.
[539] Cfr. artt. 9 e 10, Reg. EPPO; CAMALDO, *L'istituzione della Procura europea*, cit., 963; LOPEZ, *Riparto di giurisdizione*, cit., 706 s.;
[540] Cfr. art. 9 Reg. EPPO; CAMALDO, *L'istituzione della Procura europea*, cit., 963 s.; LOMBARDI, *La Procura europea*, cit., 932.
[541] Cfr. art. 10 Reg. EPPO; CAMALDO, *L'istituzione della Procura europea*, cit., 963; LOMBARDI, *La Procura europea*, cit., 932; LOPEZ, *Riparto di giurisdizione*, cit., 706 s.; SALAZAR, Habemus *EPPO!*, cit., 20 ss.; ZANETTI, *La via italiana alla procura europea*, cit., 268.
[542] Sul punto CAMALDO, *L'istituzione della Procura europea*, cit., 962 s.; LOMBARDI, *La Procura europea*, cit., 931 s.

Per quanto riguarda la competenza sostanziale della Procura europea, il Regolamento instaura un collegamento diretto con la direttiva PIF, stabilendo che l'EPPO è competente per i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione di cui alla Direttiva (UE) 2017/1371 così come attuata dagli Stati membri, definendo così la competenza principale dell'Ufficio[543]. La competenza viene estesa, poi, ai reati di partecipazione a un'organizzazione criminale di cui alla decisione quadro 2008/841/GAI, qualora l'attività dell'organizzazione sia incentrata sulla commissione di uno dei reati lesivi degli interessi finanziari[544]. L'ampliamento a questa categoria di reati si basa sull'assunto per cui la forma associativa rappresenta la più ricorrente modalità di aggressione delle finanze comunitarie e si permette, in tal modo, di tutelare gli interessi economici UE in misura anticipata, prevenendo la commissione dei reati PIF[545].

A questa competenza principale della Procura europea si affianca una competenza ancillare, che comprende un qualsiasi altro reato indissolubilmente connesso ad un reato lesivo degli interessi finanziari[546]. Tuttavia, l'esercizio della competenza in parola è limitato dai due criteri dell'art. 25, par. 3, secondo i quali l'EPPO si astiene dall'esercizio della stessa qualora il reato ancillare sia punito dal diritto nazionale con sanzioni uguali o più gravi rispetto al reato PIF (tranne il caso in cui il primo sia meramente strumentale alla commissione del secondo), oppure quando si presume che il danno per gli interessi finanziari dell'Unione causato da un reato PIF non sia superiore al danno arrecato ad un'altra vittima dello stesso[547].

---

[543] Cfr. art. 22, par. 1, Reg. EPPO; CAMALDO, *L'istituzione della Procura europea*, cit., 964 s.; DE AMICIS, *"Competenza" e funzionamento della Procura europea nella cognizione del giudice*, in *Leg. Pen*. 2022, 1, 104; LOMBARDI, *La Procura europea*, cit., 933; SALAZAR, Habemus *EPPO!*, cit., 22.

[544] Cfr. art. 22, par. 2, Reg. EPPO; BERNARDI, *Note telegrafiche su genesi*, cit., 29 s. DE AMICIS, *"Competenza" e funzionamento della Procura europea*, cit., 106; TRAVERSA, *Regolamento EPPO: le disposizioni che paralizzano l'esercizio delle competenze della Procura europea "gridano vendetta" al cospetto della Corte di Giustizia dell'Unione europea*, in *Pol. Dir*. 2022, 1, 29.

[545] In tal senso SICURELLA, *Uno, nessuno, ventidue*, cit., 71.

[546] Cfr. art. 22, par. 3, Reg. EPPO; LOMBARDI, *La Procura europea*, cit., 934.

[547] Cfr. art. 25, par. 3, secondo cui: «L'EPPO si astiene dall'esercitare la sua competenza in relazione a qualsiasi reato rientrante nell'ambito di applicazione dell'articolo 22 e, previa consultazione con le autorità nazionali competenti, rinvia senza indebito ritardo il caso a queste ultime a norma dell'articolo 34 se:

a) la sanzione massima prevista dal diritto nazionale per un reato rientrante nell'ambito di applicazione dell'articolo 22, paragrafo 1, è equivalente o meno severa della sanzione massima per il reato indissolubilmente connesso di cui all'articolo 22, paragrafo 3, a meno che quest'ultimo reato non sia stato strumentale alla commissione del reato rientrante nel campo di applicazione dell'articolo 22, paragrafo 1;

Peraltro, nel farraginoso mosaico che in tema di competenza il Regolamento delinea, l'EPPO potrà comunque esercitare la propria competenza ancillare anche nei casi di esclusione della stessa per il secondo motivo appena enunciato, laddove si trovi in una posizione migliore per svolgere le indagini e vi sia il consenso delle autorità nazionali di riferimento[548].

Premesso che la competenza ancillare della Procura europea sia necessaria per rispettare il principio del *ne bis in idem* ed evitare duplicazioni di indagini e processi, sul duplice piano sovranazionale e nazionale, che sono forieri di impedimenti investigativi anche per lo stesso EPPO, tuttavia, il legislatore sovranazionale non specifica quali siano i parametri da considerare per chiarire quando sussista questa connessione indissolubile tra reati[549]. Sul punto, alcuni autori rinviano alla giurisprudenza della Corte di Giustizia in materia di *ne bis in idem*, secondo la quale rileva il criterio dell'identità dei fatti materiali, che farebbe rientrare nella competenza ancillare anche i reati in concorso formale e in vincolo di continuazione[550], mentre altri propendono per il riferimento al Regolamento Europol, che stabilisce quali siano i reati connessi a quelli di diretta competenza di quest'Organo, vale a dire i fatti commessi per procurarsi i mezzi per perpetrare gli atti per i quali Europol è competente, i delitti commessi per agevolare gli atti per i quali l'Europol sia competente e i reati commessi per assicurare l'impunità di coloro che perpetrano atti rientranti nella competenza di Europol[551].

---

b) vi è motivo di presumere che il danno reale o potenziale per gli interessi finanziari dell'Unione causato da un reato di cui all'articolo 22 non sia superiore al danno reale o potenziale arrecato a un'altra vittima».
Cfr., altresì, CAMALDO, *L'istituzione della Procura europea*, cit., 965; LOPEZ, *Riparto di giurisdizione*, cit., 712 s.; SALAZAR, Habemus *EPPO!*, cit., 24; SICURELLA, *Spazio europeo e giustizia penale*, cit., 848; TRAVERSA, *Regolamento EPPO: le disposizioni*, cit., 30 s.

[548] Cfr. art. 24, par. 4, Reg. EPPO: 4. «L'EPPO può, con il consenso delle autorità nazionali competenti, esercitare la propria competenza in relazione ai reati di cui all'articolo 22, in casi che ne sarebbero altrimenti esclusi per effetto dell'applicazione del paragrafo 3, lettera b), del presente articolo qualora appaia che l'EPPO sia in una posizione migliore per svolgere indagini o esercitare l'azione penale.
Cfr., altresì, LOPEZ, *Riparto di giurisdizione*, cit., 712 s.

[549] In proposito SICURELLA, *Uno, nessuno, ventidue*, cit., 72.

[550] In tal senso DE AMICIS, *"Competenza" e funzionamento della Procura europea*, cit., 107 s.; TRAVERSA, *Regolamento EPPO: le disposizioni*, cit., 29 s.

[551] In tal senso SICURELLA, *Uno, nessuno, ventidue*, cit., 72.

Sono, invece, sottratti alla competenza dell'EPPO i reati in materia di imposte dirette nazionali, inclusi i fatti ad essi indissolubilmente connessi[552]. Sul tema, poi, vi è chi dubita della compatibilità delle norme che circoscrivono eccessivamente l'area di competenza dell'EPPO (in particolare, l'art. 22, par. 4 e l'art. 25, par. 3) rispetto all'art. 86 TFUE, perché verrebbe pregiudicato il principio dell'effetto utile proprio del diritto comunitario[553].

Dalla lettura delle norme relative alla competenza dell'EPPO, dunque, emerge che la stessa risulta particolarmente ampia, in quanto non è limitata alle sole previsioni della Direttiva PIF, ma – in un'ottica proprio di effetto utile – abbraccia anche le altre due menzionate categorie di reati ad esse connessi[554]. Tale ampiezza, però, è destinata a sfumare nel concreto, perché il Regolamento appresta numerosi criteri di sussidiarietà della competenza dell'EPPO che fanno cedere il passo all'azione delle Procure nazionali. In sostanza, si delinea un sistema di competenze concorrenti tra Procura europea e Procure nazionali, basato sul diritto di avocazione dell'EPPO[555].

Nondimeno, la peculiare tecnica normativa di delimitazione della competenza principale, di rinvio alla Direttiva PIF, già ad un primo sguardo sconta delle debolezze di fondo[556]. Tale meccanismo comporta che la definizione dei reati oggetto di investigazione dell'EPPO siano contenuti in una disciplina di armonizzazione più che di unificazione, sancendo un ulteriore profilo di discontinuità rispetto al progetto del *Corpus Juris*[557]. Ma, soprattutto, il Regolamento crea un sistema misto nel quale la dimensione si prospetta sovranazionale in relazione all'istituzione dell'Organo, ma diviene nazionale con riferimento alla normativa processuale e sostanziale da applicare[558]. In tal modo, la concreta operatività della Procura europea risulta delimitata dalle scelte del singolo

---

[552] Cfr. art. 22, par. 4, Reg. EPPO; CAMALDO, *L'istituzione della Procura europea*, cit., 966; TRAVERSA, *Regolamento EPPO: le disposizioni*, cit., 35 s.
[553] In tal senso TRAVERSA, *Regolamento EPPO: le disposizioni*, cit., 36 ss.
[554] Sul punto SICURELLA, *Uno, nessuno, ventidue*, cit., 71.
[555] In proposito TRAVERSA, *Regolamento EPPO: le disposizioni*, cit., 28.
[556] Così DE AMICIS, *"Competenza" e funzionamento della Procura europea*, cit., 104 s.; SICURELLA, *Uno, nessuno, ventidue*, cit., 73 s.
[557] Così LOMBARDI, *La Procura europea*, cit., 933; SICURELLA, *Spazio europeo e giustizia penale*, cit., 849.
[558] In argomento BALSAMO, *Il coordinamento tra la Procura generale*, cit., 3; LOPEZ, *Riparto di giurisdizione*, cit., 707 s.; SICURELLA, *Spazio europeo e giustizia penale*, cit., 849.

legislatore nazionale compiute in sede di implementazione degli obblighi della Direttiva, con possibile disomogeneità delle relative normative[559]. Da ciò consegue, come si vedrà nel prosieguo, una frizione con il principio di uguaglianza, perché le condotte e le sanzioni che gli Stati membri hanno deciso di individuare per i reati PIF, nel rispetto delle indicazioni della Direttiva, possono divergere tra loro, generando così un diverso trattamento sanzionatorio per lo stesso fatto a seconda del Paese in cui sia commesso[560].

Al fine di risolvere l'eventuale conflitto tra la competenza sovranazionale dell'EPPO e la corrispondente competenza delle Procure nazionali per i medesimi reati, il legislatore europeo pare adottare un criterio di priorità della Procura europea. Si prevede, infatti, che, se l'EPPO decide di esercitare la sua competenza, le autorità nazionali non esercitano la loro competenza in relazione alla medesima condotta criminosa[561]. Al contrario, nel caso in cui vi sia un disaccordo tra autorità nazionali e Procura europea circa la riconducibilità o meno di alcune categorie di reati nell'alveo di competenza dell'EPPO, l'ultima parola spetta alle autorità nazionali[562].

Lo stesso Regolamento prevede, poi, che, al di fuori dell'ipotesi delle frodi IVA, qualora il danno o il vantaggio siano inferiori a €10.000, la Procura europea possa esercitare la propria competenza solamente se il caso necessita dello svolgimento di un'indagine dell'EPPO perché ha avuto ripercussioni a livello dell'Unione, oppure se vi sono indizi di un coinvolgimento di funzionari dell'Unione o membri delle Istituzioni[563]. A tacer la vaghezza del requisito delle

---

[559] V. DE AMICIS, *"Competenza" e funzionamento della Procura europea*, cit., 105; LOPEZ, *Riparto di giurisdizione*, cit., 712; SICURELLA, *Uno, nessuno, ventidue*, cit., 74.

[560] In tal senso LOMBARDI, *La Procura europea*, cit., 933; SICURELLA, *Spazio europeo e giustizia penale*, cit., 849.

[561] Cfr. art. 25, par. 1, Reg. EPPO; BERNARDI, *Note telegrafiche su genesi*, cit., 30; GIACOBINI, *Il diritto europeo e la sua rilevanza politico-sociale*, cit., 78.

[562] Cfr. art. 25, par. 6, Reg. EPPO: «In caso di disaccordo tra l'EPPO e le procure nazionali sulla questione se la condotta criminosa rientri nel campo di applicazione dell'articolo 22, paragrafi 2 o 3, o dell'articolo 25, paragrafi 2 o 3, le autorità nazionali competenti a decidere sull'attribuzione delle competenze per l'esercizio dell'azione penale a livello nazionale decidono chi è competente per indagare il caso».
Cfr., altresì, BERNARDI, *Note telegrafiche su genesi*, cit., 30; DE AMICIS, *"Competenza" e funzionamento della Procura europea*, cit., 109.

[563] Cfr. art. 25, par. 2, Reg. EPPO; CAMALDO, *L'istituzione della Procura europea*, cit., 966; LOMBARDI, *La Procura europea*, cit., 934; SALAZAR, Habemus *EPPO!*, cit., 23; SICURELLA, *Uno, nessuno, ventidue*, cit., 74; TRAVERSA, *Regolamento EPPO: le disposizioni*, cit., 32.

ripercussioni sul piano unionale[564], l'introduzione di tutte queste eccezioni alla competenza dell'EPPO sarebbe sintomatica dell'intenzione di circoscrivere il più possibile il campo di azione della Procura europea, rendendola sussidiaria rispetto alle autorità nazionali, a causa della diffidenza nutrita verso l'intervento di un Organo sovranazionale nei procedimenti penali che si svolgono nei territori degli Stati membri[565].

Passando ad un piano più operativo, ai sensi dell'art. 26 del Regolamento EPPO, le indagini sono avviate dal procuratore europeo delegato se esistono ragionevoli motivi per ritenere che sia stato commesso un reato di competenza della Procura europea[566]. Le attività investigative seguono la normativa sia del Regolamento, sia della *lex loci*, cioè dello Stato membro del procuratore delegato[567]. Una volta concluse le indagini, qualora la Camera permanente decida, di concerto con il procuratore delegato, di chiedere il rinvio a giudizio, l'azione penale sarà esercitata di regola dinnanzi agli organi giurisdizionali dello Stato cui appartiene il procuratore delegato, poiché in quel territorio è stato commesso il reato PIF[568].

Da ultimo, il Regolamento EPPO assegna alla Corte di Giustizia un ruolo incisivo, in quanto alla stessa è attribuita la facoltà di pronunciarsi in via pregiudiziale su una serie di temi, tra cui rientrano, in modo specifico, la validità degli atti procedurali compiuti dalla Procura europea e l'interpretazione delle questioni di competenza di cui agli artt. 22 e 25 Reg. EPPO, oltre, più in generale, a tutte le questioni di interpretazione e validità delle disposizioni del Regolamento EPPO quali atti di diritto dell'Unione[569]. Le facoltà della Corte di Giustizia in relazione ai conflitti di competenza sono funzionali, tra l'altro, ad assicurare

---

[564] In proposito SICURELLA, *Uno, nessuno, ventidue*, cit., 74.
[565] Così SICURELLA, *Spazio europeo e giustizia penale*, cit., 848 s.; TRAVERSA, *Regolamento EPPO: le disposizioni*, cit., 32 s.
[566] V. GIALUZ, *L'attività di indagine della Procura europea*, cit., 10; RUGGERI, *Indagini e azione penale nei procedimenti di competenza della nuova procura europea*, in *Proc. Pen. Giust*. 2018, 3, 604.
[567] Cfr. CAMALDO, *L'istituzione della Procura europea*, cit., 968.
[568] In argomento LOMBARDI, *La Procura europea*, cit., 937.
[569] Sul punto DE AMICIS, *"Competenza" e funzionamento della Procura europea*, cit., 114 s.; GIACOBINI, *Il diritto europeo e la sua rilevanza politico-sociale*, cit., 75; SALAZAR, *L'adeguamento interno da parte italiana al Regolamento EPPO alla vigilia dell'avvio delle prime indagini*, in *Sist. Pen*. 2021, 4, 64.
Cfr. Considerando n. 88 e art. 42, Reg. EPPO.

un'applicazione uniforme del Regolamento in tutto il territorio degli Stati membri partecipanti alla cooperazione rafforzata, onde evitare che la competenza dell'EPPO dipenda della maggiore o minore propensione delle autorità nazionali a risolvere in favore dell'uno o delle altre le questioni relative al riparto di competenza[570].

La configurazione della Procura europea delineata dal Regolamento del 2017 è stata oggetto di riflessioni critiche. In primo luogo, alcuni autori hanno dubitato dell'efficienza e della rapidità dell'azione dell'EPPO, a causa della sua complessa organizzazione e del difficile coordinamento sia all'interno dei suoi stessi organi, sia con le corrispondenti autorità nazionali[571]. Si rileva, altresì, che l'assenza di una normativa processuale europea e la necessità di applicare il diritto processuale nazionale contribuiscano all'incertezza giuridica e alla lentezza delle operazioni dell'Ufficio[572].

In secondo luogo, ad essere minato risulterebbe anche il principio di legalità-prevedibilità della decisione, come declinato dalla Corte EDU e dalla Corte di Giustizia, con conseguente pregiudizio per il diritto di difesa[573]. Invero, in alcuni casi il Regolamento EPPO attribuisce discrezionalità agli organi della Procura in merito alla scelta di trattenere a sé la causa oppure di deferirla alle autorità degli Stati membri[574]; in altre ipotesi, la valutazione dei presupposti per l'attivazione della competenza nazionale o dell'EPPO presenta margini di discrezionalità significativi sia per gli Stati membri sia per la Procura europea, come l'identificazione della natura di reato indissolubilmente connesso o la centralità del reato PIF nel programma criminoso dell'organizzazione ai sensi dell'art. 22[575]; in altre circostanze ancora, sono le autorità nazionali che in ultima istanza decidono a

---

[570] In proposito SALAZAR, Habemus *EPPO!*, cit., 35.

[571] In tal senso BERNARDI, *Note telegrafiche su genesi*, cit., 30; LOMBARDI, *La Procura europea*, cit., 932 s.; ZANETTI, *La via italiana alla procura europea*, cit., 278.

[572] Così BERNARDI, *Note telegrafiche su genesi*, cit., 30 s.

[573] Così BERNARDI, *Note telegrafiche su genesi*, cit., 32; LOMBARDI, *La Procura europea*, cit., 940 s.; LOPEZ, *Riparto di giurisdizione*, cit., 711; RUGGERI, *Indagini e azione penale*, cit., 608; SICURELLA, *Uno, nessuno, ventidue*, cit., 64 s.

[574] Un esempio è l'art. 25, par. 2, Reg. EPPO prima indicato sulla necessità di svolgimento di un'indagine da parte dell'EPPO.
Un ulteriore esempio è dato dall'art. 10, par. 3, lett. d), Reg. EPPO, secondo cui, tra i compiti delle Camere permanenti vi è quello di rinviare un caso alle autorità nazionali ai sensi dell'articolo 34, parr.1, 2, 3 o 6.
Cfr. BERNARDI, *Note telegrafiche su genesi*, cit., 32; LOMBARDI, *La Procura europea*, cit., 934.

[575] V. SICURELLA, *Uno, nessuno, ventidue*, cit., 71 s.

quale Ufficio di procura assegnare la causa, in caso di disaccordo con la Procura europea. Se in quest'ultima situazione più Stati membri si dovessero ritenere competenti, non è specificato dalla normativa sovranazionale quale Paese debba prevalere[576].

Ulteriori complicazioni concernono l'individuazione dello Stato membro in cui svolgere le indagini ed esercitare l'azione penale. Ai sensi dell'art. 26, par. 4, infatti, lo Stato membro di destinazione dell'attività dell'EPPO è quello in cui è presente il centro dell'attività criminosa, mentre, qualora siano stati commessi più reati connessi di competenza dell'EPPO, il caso è trattato dal procuratore delegato dello Stato membro in cui è stata commessa la maggior parte dei reati[577]. Appare sin da subito il deficit di tassatività e di chiarezza, foriero di eventuali contrasti, delle espressioni "centro dell'attività criminosa" e "maggior parte dei reati" utilizzati dal legislatore europeo per dirimere i nodi in queste ipotesi[578]. L'incertezza è acuita, poi, dall'assunto per cui i criteri in parola siano derogabili dalle Camere permanenti, se la deroga è debitamente giustificata, in favore di altri elementi, quali la residenza dell'indagato, la nazionalità dello stesso o il luogo dove si è verificato il danno finanziario principale[579]. Le stesse possono, altresì, decidere, con ampi margini di discrezionalità non bilanciati da alcun controllo giurisdizionale, nell'ipotesi di giurisdizione di più giudici nazionali, il trasferimento della causa ad un altro Stato membro qualora reputino che il coinvolgimento di una differente autorità giudiziaria sia utile a perseguire meglio l'interesse della giustizia[580].

Alla luce delle situazioni evidenziate, si determina un'incertezza su quale sia l'autorità cui spetti l'azione penale e su quale sia, di conseguenza, la normativa processuale e sostanziale da applicare, anche con riferimento alle garanzie difensive dell'imputato, perché, quanto alla prima, essa non è oggetto di armonizzazione e,

---

[576] Così BERNARDI, *Note telegrafiche su genesi*, cit., 32 s.; SICURELLA, *Spazio europeo e giustizia penale*, cit., 848.
[577] Sul punto CAMALDO, *L'istituzione della Procura europea*, cit., 967; LOMBARDI, *La Procura europea*, cit., 933; SALAZAR, Habemus *EPPO!*, cit., 25.
[578] In tal senso LOMBARDI, *La Procura europea*, cit., 933; LOPEZ, *Riparto di giurisdizione*, cit., 710 s.; RUGGERI, *Indagini e azione penale*, cit., 608 s.; SICURELLA, *Spazio europeo e giustizia penale*, cit., 849.
[579] In argomento RUGGERI, *Indagini e azione penale*, cit., 608; SICURELLA, *Uno, nessuno, ventidue*, cit., 65.
[580] Sul punto LOPEZ, *Riparto di giurisdizione*, cit., 711.

quanto alla seconda, si possono registrare delle divergenze nelle legislazioni degli Stati membri al momento di attuazione della Direttiva PIF, di cui è consapevole lo stesso legislatore europeo quando inserisce l'inciso, all'art. 22, par. 1, Reg. EPPO sulla competenza "quale attuata dal legislatore nazionale"[581]. Siffatte divergenze possono riguardare, dal punto di vista sostanziale, soprattutto il trattamento sanzionatorio della medesima ipotesi di frode comunitaria, con la conseguenza che a risentirne sarà anche il principio di uguaglianza, poiché lo stesso fatto può comportante esiti sanzionatori diversi unicamente in ragione del Paese membro di commissione del delitto[582].

In terzo luogo, il meccanismo di nomina e di revoca dei procuratori europei prima tratteggiato evidenzia una soggezione politica degli stessi alle Istituzioni dell'Unione, che appare diretta per gli organi della struttura centrale e indiretta per i procuratori delegati. Le Istituzioni, infatti, detengono poteri di indirizzo e condizionamento che pregiudicano l'effettiva indipendenza dei membri dell'Ufficio e, conseguentemente, il principio di separazione dei poteri[583].

In quarto luogo, lo stesso Regolamento EPPO arrecherebbe un *vulnus* alla sovranazionalità dell'Organo in favore di un più stretto collegamento nazionale tra Stato membro e ufficio centrale (il c.d. *national link*). Questo perché il potere decisionale è attribuito alla Camera permanente e, all'interno della stessa, la direzione della causa e la supervisione sull'operato dei procuratori delegati è di regola assunta dal procuratore europeo dello stesso Stato in cui vengono svolte le indagini, che è il medesimo di appartenenza dei procuratori delegati supervisionati[584]. La prevalente dimensione nazionale dell'Ufficio affiora anche dalla circostanza per cui sono le autorità nazionali degli Stati membri a risolvere, in ultima istanza, i conflitti di competenza[585].

---

[581] In tal senso BALSAMO, *Il coordinamento tra la Procura*, cit., 4; BERNARDI, *Note telegrafiche su genesi*, cit., 32 s.; DE AMICIS, *"Competenza" e funzionamento della Procura europea*, cit., 104 ss.; LOMBARDI, *La Procura europea*, cit., 940 s.; SICURELLA, *Spazio europeo e giustizia penale*, cit., 849.

[582] In proposito LOMBARDI, *La Procura europea*, cit., 933; SALAZAR, Habemus *EPPO!*, cit., 56.

[583] In tal senso ALESCI, *La Procura europea per i reati lesivi di interessi finanziari*, cit., 157 s.; LOMBARDI, *La Procura europea*, cit., 941.

[584] In proposito CAMALDO, *L'istituzione della Procura europea*, cit., 975; SALAZAR, Habemus *EPPO!*, cit., 21; SICURELLA, *Uno, nessuno, ventidue*, cit., 69.

[585] In proposito SALAZAR, Habemus *EPPO!*, cit., 56; SICURELLA, *Uno, nessuno, ventidue*, cit., 76.

In ogni caso, il sistema così concepito discende inevitabilmente dal compromesso che in sede europea si è deciso di raggiungere per tutelare la sovranità nazionale degli Stati membri, la quale sarebbe stata eccessivamente (ed ingiustificatamente) sacrificata dall'imposizione di una normativa processuale e sostanziale unica in tutto lo spazio giuridico europeo, anche a causa dell'assenza – più volte ricordata – di una competenza diretta dell'Unione in materia penale[586]. Tra l'altro, anche la disciplina di azione della Procura europea è informata ai principi di sussidiarietà e proporzionalità di cui all'art. 5 TUE. In ossequio al primo, si ritiene che la tutela degli interessi finanziari europei possa essere conseguita in misura migliore a livello dell'Unione, mentre, in omaggio al secondo, il Regolamento EPPO dichiara di limitare l'incisione degli ordinamenti nazionali nella misura più contenuta possibile per conseguire gli obiettivi previsti dallo stesso[587].

La Procura europea è formalmente divenuta operativa il 1° giugno 2021. Il tempo decorso tra questa data e l'entrata in vigore del Regolamento ha consentito agli Stati membri di adattare la disciplina prevista dalla fonte sovranazionale al proprio ordinamento giuridico, nonostante la natura regolamentare della fonte normativa la rendesse direttamente applicabile. In Italia il processo di adeguamento è avvenuto tramite il d.lgs. n. 9 del 2021 – emanato in attuazione della legge di delegazione europea n. 117 del 2019 – il quale detta una disciplina di dettaglio, soprattutto di carattere ordinamentale, per coordinare la normativa nazionale con le previsioni del Regolamento europeo[588].

La legge individua nel Consiglio superiore della magistratura, in adesione all'art. 105 Cost., l'organo competente a designare la terna di nomi dei candidati alla carica di procuratore europeo e di procuratore europeo delegato, dopo aver

---

[586] In proposito BERNARDI, *Note telegrafiche su genesi*, cit., 33; DE AMICIS, *"Competenza" e funzionamento della Procura europea*, cit., 105; GIALUZ, *L'attività di indagine della Procura europea*, cit., 7; SICURELLA, *Spazio europeo e giustizia penale*, cit., 850.
V. *supra* Par. 5.

[587] Cfr. Considerando n. 12, Reg. EPPO; BERNARDI, *Note telegrafiche su genesi*, cit., 33; SQUILLACI, *In margine alla proposta di istituzione della Procura europea*, cit., 169.

[588] Sul punto BELFIORE, *L'adeguamento della normativa nazionale*, cit., 165 ss.; LOMBARDI, *La Procura europea*, cit., 942; MARCHETTI, *Procura europea: la normativa interna di collegamento*, in *Dir. Pen. Proc*. 2021, 7, 859; PIAZZOLLA, *L'adattamento dell'ordinamento italiano all'Istituzione della Procura europea*, in *Cass. Pen*. 2021, 9, 2964 s.; SALAZAR, *L'adeguamento interno da parte italiana*, cit., 53 s.
Non è un caso, per via del collegamento esistente tra i due atti, che la medesima legge di delegazione europea abbia dato il via all'attuazione della Direttiva PIF e all'adeguamento del Regolamento EPPO: v. ZANETTI, *La via italiana alla procura europea*, cit., 266.

ricevuto le dichiarazioni di disponibilità da parte degli interessati, con la possibilità per il Ministro della giustizia di esprimere osservazioni non vincolanti. Tali magistrati devono aver conseguito la quarta valutazione di professionalità (la terza per la carica di procuratore delegato) e devono assicurare garanzie di indipendenza e di competenza in relazione al settore della cooperazione internazionale e della criminalità economica[589]. Il decreto legislativo in parola detta, poi, la procedura di nomina e di assegnazione dei procuratori europei e dei procuratori delegati e la definizione dello *status*, sia giuridico che economico, di entrambe le categorie di magistrati[590].

I poteri del Ministro della Giustizia appaiono più contenuti, in quanto concernono principalmente le relazioni con gli Organi europei di riferimento[591]. Infatti, ad esito della procedura di negoziazione tra Procuratore capo europeo e Ministro della giustizia, la normativa italiana ha previsto una pianta organica di venti procuratori europei delegati, distribuiti in nove distretti di Corti d'appello[592].

I procuratori delegati, come del resto i procuratori europei, assumono tutti i poteri dei pubblici ministeri nazionali, ma, diversamente da questi ultimi, non sono legati alla sede di assegnazione, perché possono agire su tutto il territorio nazionale[593]. Inoltre, poiché i procuratori delegati operano per conto della Procura europea e in modo indipendente rispetto alla Procura nazionale, non sono soggetti né al potere di direzione dei Procuratori della Repubblica e né al potere di vigilanza del Procuratore generale presso la Corte d'appello, e non trovano applicazione nei loro riguardi una serie di norme che prevedono forme di ingerenza da parte

[589] V. BELFIORE, *L'adeguamento della normativa nazionale*, cit., 169; LOMBARDI, *La Procura europea*, cit., 943 s.; MARCHETTI, *Procura europea: la normativa interna*, cit., 860; PIAZZOLLA, *L'adattamento dell'ordinamento italiano*, cit., 2965 s.; SALAZAR, *L'adeguamento interno da parte italiana*, cit., 55 ss.

[590] Sul punto si rinvia a LOMBARDI, *La Procura europea*, cit., 945; PIAZZOLLA, *L'adattamento dell'ordinamento italiano*, cit., 2965 s.; SALAZAR, *L'adeguamento interno da parte italiana*, cit., 66 ss.

[591] Così MARCHETTI, *Procura europea: la normativa interna*, cit., 863.

[592] Cfr. BELFIORE, *I procuratori "super distrettuali" per i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione europea: un nuovo "terzo binario" investigativo*, in *Sist. Pen*. 2021, 12, 75; GIALUZ, *L'attività di indagine della Procura europea*, cit., 12; LOMBARDI, *La Procura europea*, cit., 944; MARCHETTI, *Procura europea: la normativa interna*, cit., 862; SALAZAR, *L'adeguamento interno da parte italiana*, cit., 57.

[593] Cfr. DE AMICIS, *"Competenza" e funzionamento della Procura europea*, cit., 117; LOMBARDI, *La Procura europea*, cit., 945 s.; PIAZZOLLA, *L'adattamento dell'ordinamento italiano*, cit., 2968.

dell'autorità gerarchicamente sovraordinata[594]. Costoro, al contrario, al fine di assicurare uniformità e coerenza all'esercizio dell'azione penale da parte della Procura europea, sono soggetti alle istruzioni dell'ufficio centrale di EPPO[595].

Per quanto riguarda la definizione dell'autorità nazionale cui è demandato il compito di risolvere i contrasti di competenza tra Procura europea e Procure nazionali, il decreto legislativo in esame assegna tale ruolo alla Procura generale presso la Corte di Cassazione, la quale potrà anche previamente sollevare questione pregiudiziale alla Corte di Giustizia ai fini della risoluzione del conflitto[596].

Infine, allo scopo di garantire un coordinamento nella fase iniziale delle indagini, la normativa italiana prevede la doppia comunicazione della notizia di reato, sia al pubblico ministero nazionale, sia al procuratore europeo delegato e che, di regola, la notizia non possa essere iscritta nel registro *ex* art. 335 c.p.p. per un termine di trenta giorni, nell'attesa delle determinazioni della Procura europea[597]. Il principio di leale collaborazione, declinato nello specifico settore delle indagini EPPO, richiede infatti che autorità nazionali e autorità sovranazionali si forniscano reciproca assistenza e scambio di informazioni, e impone, tra l'altro, agli organi domestici la comunicazione, senza ritardo, di ogni *notitia criminis* che possa rientrare nella competenza della Procura europea[598].

Venendo ai punti di forza dell'istituto, indubbiamente la creazione della Procura europea rappresenta la concretizzazione di un'idea rivoluzionaria, poiché costituisce il primo organismo giudiziario inquirente di natura sovranazionale. Con l'istituzione di questo Ufficio si compie, altresì, un notevole passo in avanti nel

---

[594] V. BELFIORE, *I procuratori "super distrettuali"*, cit., 67 ss.; GIACOBINI, *Il diritto europeo e la sua rilevanza politico-sociale*, cit., 77; LOMBARDI, *La Procura europea*, cit., 943; MARCHETTI, *Procura europea: la normativa interna*, cit., 864; PIAZZOLLA, *L'adattamento dell'ordinamento italiano*, cit., 2968; SALAZAR, *L'adeguamento interno da parte italiana*, cit., 61.

[595] In argomento BELFIORE, *L'adeguamento della normativa nazionale*, cit., 170 s.

[596] In proposito BALSAMO, *Il coordinamento tra la Procura generale*, cit., 10; DE AMICIS, *"Competenza" e funzionamento della Procura europea*, cit., 109 ss.; LOMBARDI, *La Procura europea*, cit., 948, che evidenzia la deroga rispetto al sistema, il quale non abilita l'organo requirente a sollevare questione pregiudiziale alla Corte di Giustizia; MARCHETTI, *Procura europea: la normativa interna*, cit., 866. SALAZAR, *L'adeguamento interno da parte italiana*, cit., 64.

[597] Salvo il caso in cui debbano essere compiuti atti urgenti oppure ci sia il motivo di ritenere che un ritardo nell'avvio delle indagini possa comprometterne l'esito: sul punto BELFIORE, *I procuratori "super distrettuali"*, cit., 69 s.; GIALUZ, *L'attività di indagine della Procura europea*, cit., 10 s.; MARCHETTI, *Procura europea: la normativa interna*, cit., 866; SALAZAR, *L'adeguamento interno da parte italiana*, cit., 62.

[598] Così CAMALDO, *L'istituzione della Procura europea*, cit., 966; RUGGERI, *Indagini e azione penale*, cit., 604; ZANETTI, *La via italiana alla procura europea*, cit., 269.

campo del contrasto alle frodi comunitarie e, più in generale, sul piano dell'integrazione europea a livello penale, lanciando un significativo messaggio di unione politico-culturale, ancor prima che giuridica[599].

Grazie alla formazione dell'Ufficio del Pubblico ministero europeo si supera, inoltre, il meccanismo di cooperazione giudiziaria in campo penale messo in atto nei decenni precedenti, in favore di una centralizzazione delle indagini che fa capo esclusivamente ad un inquirente sovranazionale e che dovrebbe consentire, rispetto al passato, maggiore celerità delle indagini, facilità di circolazione delle informazioni e una più efficace acquisizione degli elementi di prova[600].

Per di più, vi è chi opina che i margini di discrezionalità attribuiti agli Organi dell'EPPO possano comunque rivelarsi preziose opportunità se valorizzati nel senso di incentivare la competenza della Procura[601].

D'altra parte, si concorda sul fatto che per risolvere gli aspetti di criticità sopra richiamati occorre passare attraverso delle riforme dell'Istituto, che siano tese a garantire una maggiore uniformità della normativa sostanziale e processuale applicabile e che non tralascino di considerare anche i profili di garantismo dell'Istituto, i quali appaiono allo stato particolarmente scarsi[602]. L'implementazione di tali riforme necessita, tuttavia, di uno sforzo di maggior consapevolezza da parte degli Stati membri, i quali si determinino a superare le ostilità ancora nutrite relativamente a ciò che considerano un'eccessiva cessione di sovranità nazionale[603].

In particolare, per conferire all'EPPO maggior funzionalità e una più salda legittimazione, alcuni autori propongono un ritorno al modello del *Corpus Juris*, consistente nell'elaborazione di un sistema di diritto penale sostanziale e processuale unico su tutto il territorio dell'Unione – il quale andrebbe a costituire la normativa applicabile dall'EPPO – e che sia frutto di scelte di criminalizzazione

---

[599] In tal senso BERNARDI, *Note telegrafiche su genesi*, cit., 34 ss.; GIACOBINI, *Il diritto europeo e la sua rilevanza politico-sociale*, cit., 83 s.; LOMBARDI, *La Procura europea*, cit., 940; SALAZAR, *Definitivamente approvato*, cit., 331; SICURELLA, *Spazio europeo e giustizia penale*, cit., 845.
[600] Così SICURELLA, *Uno, nessuno, ventidue*, cit., 77.
[601] In tal senso BERNARDI, *Note telegrafiche su genesi*, cit., 34 ss.
[602] Sul punto BERNARDI, *Note telegrafiche su genesi*, cit., 34; GIALUZ, *L'attività di indagine della Procura europea*, cit., 19 ss.; SICURELLA, *Uno, nessuno, ventidue*, cit., 78.
[603] In proposito BERNARDI, *Note telegrafiche su genesi*, cit., 34; GIALUZ, *L'attività di indagine della Procura europea*, cit., 24 s.

effettuate in sede europea[604]. La stessa dottrina, tuttavia, è consapevole che a tale fine osta l'impraticabilità di una soluzione che faccia discendere siffatto *corpus* di regole da una fonte normativa sovranazionale direttamente applicabile negli ordinamenti degli Stati membri[605].

Sui piatti della bilancia, dunque, pendono interessi confliggenti e di estrema rilevanza, quali l'efficienza dell'attività investigativa tesa ad una efficiente tutela delle finanze comunitarie, il rispetto del fondamentale diritto di difesa dei singoli e la salvaguardia delle sovranità nazionali, tra i quali risulta arduo stabilire una gerarchia. Probabilmente, però, risiede proprio nella permanenza di quel *national link*, da alcuni contestato, il riconoscimento della legittimazione dell'EPPO ed una più facile accettazione dell'Ufficio da parte delle autorità nazionali, di cui è necessario tener conto al momento di un'eventuale riforma di alcuni aspetti dell'Istituto. Inoltre, sempre in prospettiva di riforma, occorre ricordare che, trattandosi della branca del diritto più delicata di tutte, il rispetto delle garanzie difensive e dei diritti degli indagati non possono essere tralasciati, o, comunque, cedere il passo in favore di una più efficiente azione investigativa.

In definitiva, non bisogna dimenticare che ci troviamo ancora nello stadio embrionale e sperimentale della Procura europea, una fase per sua natura foriera di incertezze e disorientamenti, che ci si augura possano progressivamente sfumare grazie soprattutto all'atteggiamento collaborativo e propulsivo dimostrato dalle autorità nazionali e sovranazionali[606]. L'EPPO necessita, infatti, di un'attività di rodaggio e di perfezionamento, durante la quale osservare il suo funzionamento e le criticità emergenti, e ad esito della quale mettere in atto le strategie migliori per consentirgli di esplicare al meglio le sue potenzialità operative[607].

---

[604] In tal senso SICURELLA, *Uno, nessuno, ventidue*, cit., 68.
[605] Così SICURELLA, *Uno, nessuno, ventidue*, cit., 68.
[606] Cfr. BALSAMO, *Il coordinamento tra la Procura*, cit., 1 s.; LOMBARDI, *La Procura europea*, cit., 950; LOPEZ, *Riparto di giurisdizione*, cit., 716; SICURELLA, *Uno, nessuno, ventidue*, cit., 77.
[607] Sul punto BALSAMO, *Il coordinamento tra la Procura*, cit., 1 s.; BELFIORE, *I procuratori "super distrettuali"*, cit., 81; BERNARDI, *Note telegrafiche su genesi*, cit., 36 ss.; SICURELLA, *Uno, nessuno, ventidue*, cit., 77.

CAPITOLO SECONDO

IL SISTEMA PENALE ITALIANO DI TUTELA DEI FINANZIAMENTI PUBBLICI

1. Le fattispecie di truffa aggravata, indebita percezione e malversazione di erogazioni pubbliche: uno sguardo di insieme.

Il sistema penale italiano di tutela delle frodi nelle sovvenzioni si articola principalmente in tre fattispecie: la truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche (art. 640-*bis* c.p.), l'indebita percezione di erogazioni pubbliche (art. 316-*ter* c.p.) e la malversazione di erogazioni pubbliche (art. 316-*bis* c.p.).

Le prime due norme incriminatrici reprimono le frodi commesse dai privati nella prima fase – a monte – del procedimento di sovvenzione, cioè quelle volte alla captazione illecita di fondi pubblici, mentre la terza fattispecie colpisce – a valle – condotte logicamente e cronologicamente successive, rappresentate dall'utilizzazione abusiva del contributo ricevuto[1]. Con lo sviluppo dei compiti dello Stato sociale e l'intervento di quest'ultimo nell'economia, infatti, sono proliferate le richieste di denaro alla pubblica amministrazione e, conseguentemente, le occasioni per commettere truffe al fine di ottenere indebitamente pubbliche erogazioni[2]. Per questo motivo, il legislatore ha delineato un articolato sistema di norme incriminatrici.

---

[1] In argomento BARTOLI, *I delitti contro il patrimonio*, in BARTOLI, PELISSERO, SEMINARA, *Lineamenti di parte speciale*, Torino, II ed., 2022, 328 s.; BENUSSI, *sub* art. 316-*bis* c.p., in DOLCINI – GATTA (diretto da), *Codice penale commentato*, *Tomo II*, Milano, V ed., 2021, 507 s.; DE LIA, *Il momento consumativo nelle fattispecie criminose in materia di agevolazioni finanziarie alle imprese*, in *Arch. Pen. Web* 2018, 1, 19; DELLA BELLA, *sub* art. 640-*bis* c.p., in DOLCINI – GATTA (diretto da), *Codice penale commentato*, cit., 2645; DI VIZIO, *I nuovi abusi penali nelle sovvenzioni pubbliche: dalla Direttiva PIF al Decreto Sostegni-ter*, in *Sist. Pen.* 4 dicembre 2023, 1, 74; FABBRO, *Truffa per il conseguimento di erogazioni pubbliche: davvero una circostanza aggravante?*, in *Cass. Pen*. 2003, 7-8, 2334; PELISSERO, *Commento all'art. 3 l. 29 settembre 2000, n. 300*, in *Leg. Pen*. 2001, 1052; ROMANO, *I delitti contro la pubblica amministrazione. I delitti dei pubblici ufficiali. Commentario sistematico*, Milano, III ed., 82.

[2] Sul punto BARTOLI, *I delitti contro il patrimonio*, cit., 328 s.; GULLO, *Malversazione a danno dello Stato (Art. 316-bis c.p.)*, in MARINI, PATERNITI (a cura di), *Dizionario dei reati contro l'economia*, Milano, 2000, 413; MADIA, *La tutela penale dei finanziamenti pubblici all'economia*, Roma, 2012, 12; VALENTI, voce *Sovvenzioni pubbliche (Frodi nelle)*, in *Dig. Disc. Pen.*, Torino, 1997, Vol. XIII, 528 s.

In via preliminare si può notare che la rubrica di due delle tre norme in esame (segnatamente degli artt. 316-*ter* e 316-*bis* c.p.) è stata modificata nel 2022: in precedenza il delitto di cui all'art. 316-*ter* c.p. era denominato "indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato", mentre la rubrica precedente dell'art. 316-*bis* c.p. recitava "malversazione a danno dello Stato". Sebbene già prima della riforma del 2022 tutte e tre le norme incriminatrici punivano condotte di frode anche ai danni dell'Unione europea, la necessità di un coordinamento tra il contenuto della disposizione e la sua rubrica – anche in virtù del titolo dell'art. 640-*bis* c.p. che menzionava già le erogazioni pubbliche – ha portato il legislatore a sostituire l'espressione "a danno dello Stato" con l'aggettivo "pubbliche", termine idoneo a comprendere anche le risorse finanziarie dell'Unione europea[3]. In tal modo, si è rimarcato che le tre norme incriminatrici tutelano tutte le erogazioni di denaro di matrice pubblicistica, a prescindere dalla tipologia dell'ente erogante[4].

Il microsistema di tutela dei finanziamenti pubblici rispetto ad abusi commessi da soggetti privati si chiude con la fattispecie della frode ai danni dei Fondi Agricoli Europei di cui all'art. 2 della legge n. 898 del 1986, la quale, nonostante l'ambito applicativo limitato ai fondi agricoli, rappresenta la prima norma introdotta nel nostro ordinamento volta a contrastare in maniera organica il fenomeno delle frodi nelle sovvenzioni comunitarie e ad apprestare, in tal modo, una tutela più efficace agli interessi finanziari dell'Unione europea[5]. Tale delitto, tuttora vigente, non riscontra più una grande applicazione pratica, poiché ha ceduto il passo alle tre figure poc'anzi indicate, le quali offrono una salvaguardia di più ampio respiro del bene giuridico in questione. Nonostante ciò, la frode di cui all'art. 2 della l. n. 898/1986 ha costituito la base per l'emanazione del successivo delitto di cui all'art. 316-*ter* c.p.[6] e, proprio come l'indebita percezione di erogazioni, ha posto delle problematiche di coordinamento con la fattispecie di truffa aggravata[7],

[3] In proposito DI VIZIO, *I nuovi abusi penali nelle sovvenzioni pubbliche*, cit., 13, 40; PANTANELLA, FEDERICI, *Profili penali del "Decreto Sostegni* Ter*": dalla modifica dei reati di "frode" alla introduzione del delitto di false asseverazioni*, in *Discrimen* 24 maggio 2022, 8; PICCIOTTI, *L'Italia "ritocca" le norme PIF (e non solo)*, in *Sist. Pen.* 8 novembre 2022, 3; ROMANO, *I delitti contro la pubblica amministrazione*, cit., 82.
[4] Cfr. DI VIZIO, *I nuovi abusi penali nelle sovvenzioni pubbliche*, cit., 13.
[5] V. *infra* Par. 5.
[6] V. *infra* Par. 3.1.
[7] V. *infra* Par. 5.

ragion per cui si è resa necessaria anche una breve trattazione di questa norma in chiusura del capitolo.

È indubbio che comportamenti abusivi nelle sovvenzioni, in particolare con riferimento alle condotte distrattive di fondi pubblici, possono essere commessi anche da soggetti pubblici nell'esercizio delle loro funzioni di gestori del denaro dello Stato o dell'Unione europea. Tali ipotesi, come noto, venivano ricondotte dalla giurisprudenza alla fattispecie di peculato *ex* art. 314 c.p. qualora il denaro o gli altri beni fossero sottratti alla destinazione pubblica ed impiegati per il soddisfacimento di interessi personali dell'agente ed estranei a finalità istituzionali, ovvero al reato di abuso d'ufficio *ex* art. 323 c.p. qualora la condotta distrattiva fosse consistita in un uso indebito del bene che, pur se in violazione delle regole di settore, non ne comportava la perdita a danno dell'ente di appartenenza, ma era funzionale alla realizzazione, oltre che di interessi privatistici, anche di interessi pubblici obiettivamente esistenti[8]. Contestualmente all'abrogazione del reato di abuso d'ufficio, avvenuta con il decreto-legge n. 92 del 2024 (convertito nella legge n. 112 del 2024), il legislatore ha introdotto all'art. 314-*bis* c.p. la nuova fattispecie di indebita destinazione di denaro o cose mobili[9] finalizzata a disciplinare il c.d. peculato per distrazione, con l'intenzione di mantenere inalterata – in continuità normativa rispetto all'art. 323 c.p. – la punibilità della condotta distrattiva dei pubblici ufficiali rispetto ai precedenti comportamenti ricondotti nell'alveo dell'abuso d'ufficio[10]. Tuttavia, esigenze legate al dovuto approfondimento e alla

---

[8] Cfr. GAMBARDELLA, *Peculato, abuso d'ufficio e nuovo delitto di "Indebita destinazione di denaro o cose mobili" (art. 314-bis c.p.). I riflessi intertemporali del decreto-legge n. 92/2024*, in *Sist. Pen*. 17 luglio 2024, 4; GATTA, *Morte dell'abuso d'ufficio, recupero in zona cesarini del "peculato per distrazione" (art. 314-bis c.p.) e obblighi (non pienamente soddisfatti) di attuazione della Direttiva UE/2017/1371*, in *Sist. Pen*. 2024, 7-8, 136 s.
In giurisprudenza cfr. a titolo esemplificativo, Cass. Sez. VI, 23 gennaio 2018, n. 19484, in *Onelegale*; Cass. Sez. VI, 22 giugno 2017, n. 41768, in *Onelegale*; Cass. Sez. VI, 2 marzo 2016, n. 12658, in *Onelegale*.

[9] Art. 314-*bis* c.p.: «Fuori dei casi previsti dall'articolo 314, il pubblico ufficiale o l'incaricato di un , che, avendo per ragione del suo ufficio o servizio il possesso o comunque la disponibilità di denaro o di altra cosa mobile altrui, li destina ad un uso diverso da quello previsto da specifiche disposizioni di legge o da atti aventi forza di legge dai quali non residuano margini di discrezionalità e intenzionalmente procura a sé o ad altri un ingiusto vantaggio patrimoniale o ad altri un danno ingiusto».

[10] Cfr. Cass. Sez. VI, 23 ottobre 2024, n. 4520, in *Onelegale*; GATTA, *La Cassazione sul nuovo art. 314-bis c.p.: continuità normativa con l'abuso d'ufficio distrattivo e nessuna interferenza con il peculato*, in *Sist. Pen*. 13 febbraio 2025, 1 ss.; SEMINARA, *Sui possibili significati del nuovo art. 314-bis c.p.*, in *Sist. Pen*. 19 luglio 2024, 6.

contestuale delimitazione dei contenuti del presente lavoro, non consentono la disamina anche della nuova figura di cui all'art. 314-*bis* c.p. e, pertanto, la trattazione sarà dedicata ai comportamenti di abusi nei finanziamenti pubblici commessi dai soggetti privati.

2. La truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche (Art. 640-*bis* c.p.).

2.1. Il bene giuridico tutelato e la natura della fattispecie.

Il reato di truffa aggravata *ex* art. 640-*bis* c.p. è stato introdotto nel nostro ordinamento con la legge n. 55 del 1990, al fine di sanzionare l'abusiva captazione di finanziamenti pubblici e di fornire, in tal modo, una tutela rafforzata alle risorse finanziarie sia statali, sia comunitarie, necessarie per attuare i programmi di sviluppo economico tipici di uno Stato sociale[11]. Emerse, infatti, agli inizi degli anni '90 del secolo scorso la necessità di una più incisiva protezione giuridica del denaro pubblico che viene erogato per il perseguimento di specifici obiettivi di interesse collettivo[12].

La genesi della norma si deve all'intenzione di rafforzare gli strumenti normativi vigenti di contrasto alle organizzazioni criminali a causa delle mutate strategie adoperate dalla criminalità organizzata e, a tale scopo, si pensò a misure più rigorose per sanzionare i rapporti tra soggetti mafiosi e pubblica amministrazione, sul presupposto per cui questo fenomeno di indebita captazione di risorse pubbliche è frequentemente collegato alla criminalità organizzata[13]. Le frodi nelle sovvenzioni, infatti, rappresentano spesso una ghiotta occasione a delinquere, in quanto l'assenza o la ridotta controprestazione a carico del privato rispetto al denaro che egli ottiene può facilmente determinarlo alla commissione

---

[11] Sul punto DELLA BELLA, *sub* art. 640-*bis* c.p., cit., 2645; DI VIZIO, *I nuovi abusi penali nelle sovvenzioni pubbliche*, cit., 74; FIANDACA, MUSCO, *Diritto Penale. Parte Speciale, Vol. II*, Bologna, 2023, VIII ed., 213; MANTOVANI, *Diritto penale. Parte speciale. Vol. II*, Padova, IX ed., 2024, 231; MEZZETTI, voce *Frodi comunitarie*, in *Dig. Disc. Pen. Agg*. 2010, 316; PULITANÒ, *Diritto Penale. Parte Speciale, Vol. II*, Torino, 2013, 117; VALENTI, voce *Sovvenzioni pubbliche (Frodi nelle)*, cit., 539.
Il testo dell'art. 640-*bis* c.p. recita: «La pena è della reclusione da due a sette anni e si procede d'ufficio se il fatto di cui all'articolo 640 riguarda contributi, sovvenzioni, finanziamenti, mutui agevolati ovvero altre erogazioni dello stesso tipo, comunque denominate, concessi o erogati da parte dello Stato, di altri enti pubblici o delle Comunità europee».

[12] V. PELISSERO, *Truffa aggravata*, cit., 923 s.; PULITANÒ, *Diritto Penale. Parte Speciale, Vol. II*, cit., 117

[13] V. Cass. Sez. Un. 26 giugno 2002, n. 26351, in *Onelegale* con nota di ARIOLLI, *La truffa per il conseguimento di erogazioni pubbliche è una circostanza aggravante del reato di cui all'art. 640 c.p.*, in *Cass. Pen*. 2002, 3383 e di FABBRO, *Truffa per il conseguimento di erogazioni pubbliche*, cit., 2325; MEZZETTI, voce *Frodi comunitarie*, cit., 316; ROMANO, *I delitti contro la pubblica amministrazione*, cit., 83; PULITANÒ, *Diritto Penale. Parte Speciale, Vol. II*, cit., 117; VALENTI, voce *Sovvenzioni pubbliche (Frodi nelle)*, cit., 539.

della frode, che tra l'altro è agevolata dalla disorganicità della legislazione in materia di finanziamenti pubblici e dalla scarsa effettività di controlli preventivi adoperati dagli enti pubblici[14].

Il delitto in esame si differenzia dalla truffa base in ragione della sua maggiore offensività – che ne giustifica l'innalzamento della cornice edittale – in quanto è preposto alla salvaguardia non solo del patrimonio degli enti pubblici, ma altresì del buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97, secondo comma, Cost.) declinato, nella specie, nella corretta allocazione delle risorse destinate al finanziamento di programmi di interesse collettivo[15]. Il patrimonio pubblico, infatti, si rivela il mezzo essenziale per la realizzazione di finalità collettive[16]. La norma mira a tutelare la funzione sociale dell'intervento pubblico nell'economia a sostegno di attività produttive, socioculturali e assistenziali attraverso la corretta individuazione del beneficiario dei fondi pubblici, evitando la dispersione delle somme stanziate in bilancio destinate a siffatti obiettivi[17]. Di fronte ad una truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche, quindi, si verifica una vanificazione dell'interesse pubblico connesso alla prestazione economico-finanziaria, che risulta ancora più grave qualora quest'ultima rappresenti un segmento di una più ampia politica di programmazione delle risorse statali[18]. In particolare, è l'attribuzione dell'erogazione ad un soggetto non legittimato che frustra la possibilità di raggiungimento degli obiettivi prefissati, in quanto si assegna il beneficio economico a coloro che non sono in possesso dei requisiti necessari per poter perseguire lo scopo pubblico e, al contempo, lo si sottrae ai richiedenti meritevoli che avrebbero potuto dare il loro contributo per la collettività[19].

---

[14] In argomento PELISSERO, *Truffa aggravata*, cit., 924 ss.

[15] Così ARIOLLI, *La truffa per il conseguimento di erogazioni pubbliche è una circostanza*, cit., 3382; DELLA BELLA, *sub* art. 640-*bis* c.p., cit., 2645; MARRA, *Truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche*, in FIORE (diretto da), *I reati contro il patrimonio*, Milano, 2010, 518; PELISSERO, *Truffa aggravata*, cit., 924.

[16] V. MARRA, *Truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche*, cit., 521.

[17] In argomento DELLA BELLA, *sub* art. 640-*bis* c.p., cit., 2645 s.; DI VIZIO, *I nuovi abusi penali nelle sovvenzioni pubbliche*, cit., 74.

[18] In tal senso CARMONA, *Tutela penale del patrimonio individuale e collettivo*, Bologna, 1996, 253 ss.

[19] In proposito MARRA, *Truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche*, cit., 520.

Ci sembra opportuno ricordare che proprio tramite l'inserimento nel tessuto normativo dell'art. 640-*bis* c.p. venne estesa la tutela nazionale prevista per il bilancio dello Stato anche alle frodi ai danni dell'Unione europea, concretizzando il principio di assimilazione e superando la forzatura interpretativa in virtù della quale si faceva rientrare la Comunità europea nella nozione di ente pubblico di cui all'art. 640, secondo comma, n. 1, c.p.[20]

Sin dalla sua introduzione, si è dibattuto in dottrina e in giurisprudenza circa la natura giuridica della fattispecie in commento. Una prima tesi, maggioritaria in giurisprudenza a seguito del celebre intervento delle Sezioni Unite, la inquadra come circostanza aggravante del delitto di truffa[21]. In particolare, il Supremo Consesso ritiene dirimenti per l'art. 640-*bis* c.p. la rubrica della norma (che adopera il termine "aggravata") e l'assenza di elementi strutturali diversi rispetto alla truffa a causa dell'espresso rinvio al "fatto di cui all'art. 640 c.p." contenuto nel testo della disposizione. La struttura del reato, infatti, resterebbe immutata e si verificherebbe solamente una specificazione dell'oggetto della tutela penale, vale a dire il patrimonio pubblico destinato ai finanziamenti[22]. Ad avviso delle Sezioni Unite, dunque, la tecnica di descrizione *per relationem* di una fattispecie, mediante il richiamo ad un fatto tipizzato in un altro reato, costituisce prova della natura circostanziale dell'elemento in questione[23].

In ogni caso, la pronuncia in esame si presenta di grande interesse per l'ampio respiro con cui affronta la tematica sottoposta alla sua attenzione, poiché

---

[20] V. *supra* Cap.1, Par. 1; MANNUCCI, *Prospettive di applicazione dell'art. 316-ter c.p. introdotto dalla l. n. 300/2000*, in *Cass. Pen*. 2001, 9, 2559.

[21] Cfr. Cass. Sez. Un. 26 giugno 2002, n. 26351, cit., con nota di ARIOLLI, *La truffa per il conseguimento di erogazioni pubbliche è una circostanza*, cit., 3378 ss.; di BARTOLI, *Truffa aggravata per conseguire erogazioni pubbliche: una fattispecie davvero circostanziante?*, in *Dir. Pen. Proc*. 2003, 3, 302 ss. e di FABBRO, *Truffa per il conseguimento di erogazioni pubbliche*, cit., 2322 ss.
Per la giurisprudenza più recente cfr. Cass. Sez. VI, 24 novembre 2021, n. 2125, in *Onelegale*; Cass. Sez. II, 19 novembre 2019, n. 48394, in *Onelegale*.
In dottrina sposano questa tesi D'ARMA, *Sulla natura giuridica della truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche (art. 640-bis c.p.)*, in *Cass. Pen*. 1999, 9, 2550 ss.; MEZZETTI, voce *Frodi comunitarie*, cit., 317; PELISSERO, *Truffa per conseguire erogazioni pubbliche: circostanza aggravante o fattispecie autonoma*, in *Dir Pen. Proc*. 1999, 3, 347; VALENTI, voce *Sovvenzioni pubbliche (Frodi nelle)*, cit., 539.

[22] In tal senso Cass. Sez Un. 26 giugno 2002, n. 26351, cit.; ARIOLLI, *La truffa per il conseguimento di erogazioni pubbliche è una circostanza*, cit., 3383; DELLA BELLA, *sub* art. 640-*bis* c.p., cit., 2646; DI VIZIO, *I nuovi abusi penali nelle sovvenzioni pubbliche*, cit., 75.

[23] Così BARTOLI, *Truffa aggravata per conseguire erogazioni pubbliche*, cit., 303.

passa in rassegna, seppur giungendo a risultati non da tutti condivisi, i criteri prospettati dalla dottrina e adoperati dalla giurisprudenza per risolvere l'annosa distinzione tra elementi costitutivi ed elementi circostanzianti del reato[24]. E la conclusione cui giunge la Corte è quella di privilegiare l'attività interpretativa del giudice nel caso concreto, in quanto nessun criterio può essere reputato astrattamente prevalente sugli altri[25].

Prima di analizzare le motivazioni della Suprema Corte, bisogna premettere che fra gli studiosi del tema vi è unanimità di vedute quando si afferma che tra elementi essenziali ed elementi accidentali non esiste una differenziazione ontologica, in quanto lo stesso elemento può integrare sia un fatto costitutivo che una circostanza e, per tale ragione, non si può individuare un rigido criterio di differenziazione che sia indipendente dalle scelte fatte dal legislatore[26]. Un'ulteriore precisazione introduttiva riguarda il rapporto di specialità tra le fattispecie, il quale, secondo la Cassazione, non costituisce un criterio di risoluzione del problema, bensì è il mero presupposto che dà luogo alla questione[27]. Come insegna la dottrina, infatti, il rapporto di specialità può intercorrere sia tra autonome figure di reato, sia tra la forma base di un reato e la sua forma circostanziata[28]. Se, invece, viene meno questo rapporto di specialità e si verifica la sostituzione di un elemento di fattispecie, ci si trova dinnanzi a due autonome figure di reato[29].

Un punto fermo della sentenza in commento è il rifiuto del criterio del bene giuridico quale indice principale di risoluzione del problema. Secondo la

---

[24] V. BARTOLI, *Truffa aggravata per conseguire erogazioni pubbliche*, cit., 302 s.; BASILE, *Reato autonomo o circostanza? Punti fermi e questioni ancora aperte a dieci anni dall'intervento delle Sezioni Unite sui "criteri di distinzione"*, in *Riv. It. Dir. Proc. Pen.* 2011, 4, 1565 s.

[25] In argomento BARTOLI, *Truffa aggravata per conseguire erogazioni pubbliche*, cit., 302 s.

[26] Sul punto BASILE, *Reato autonomo o circostanza?*, cit., 1566; CONTENTO, *Introduzione allo studio delle circostanze del reato*, Napoli, 1963, 172 ss.; DE VERO, *Corso di diritto penale. Parte generale*, Torino, 2019, 588; MELCHIONDA, *Le circostanze del reato. Origine, sviluppo e prospettive di una controversa categoria penalistica*, Padova, 2000, 563; PULITANÒ, *Diritto Penale*, Torino, IX ed., 2021, 354. È chiaro sul punto lo stesso incipit degli artt. 61 e 62 c.p.

[27] Cfr. Cass. Sez. Un. 26 giugno 2002, n. 26351, cit.; MANTOVANI, *Diritto penale. Parte speciale. Vol. II*, cit., 233.

[28] V. CONCAS, *Circostanze del reato ed elementi specializzanti costitutivi*, in *Arch. Pen*. 1974, 1, 349; DE VERO, *Corso di diritto penale*, cit., 588; GUERRINI, *Elementi costitutivi e circostanze del reato*, Milano, 1988, 26; MARINUCCI, DOLCINI, GATTA, *Manuale di diritto penale. Parte generale*, Milano, XI ed., 2022, 657; PELISSERO, *Truffa aggravata*, cit., 929: «il rapporto di specialità è condizione necessaria, ma non sufficiente, affinché sussista una circostanza».

[29] Cfr. MENDOZA, *Ipotesi autonome di reato e circostanze del reato*, in *Cass. Pen*. 1992, 5, 1311; PELISSERO, *Truffa per conseguire erogazioni pubbliche*, cit., 344.

concezione teleologica, invero, se l'elemento specializzante muta il bene giuridico esso rende la fattispecie in questione un autonomo reato[30]. Le Sezioni Unite respingono questa impostazione *in primis* perché la presenza di un elemento costitutivo specializzante non sempre incide sul bene giuridico tutelato e *in secundis* perché esso si fonderebbe su un'inversione logica, poiché, se l'individuazione dell'interesse tutelato presuppone un'analisi di tutti gli elementi costitutivi, stabilire se un elemento specializzante sia costitutivo oppure circostanziante diviene pregiudiziale rispetto all'accertamento del bene tutelato[31]. D'altro canto, proprio con riferimento al delitto di truffa, il legislatore ha previsto quali circostanze aggravanti le ipotesi di cui all'art. 640, secondo comma, c.p. tra le quali figura, al n. 1), la truffa ai danni dello Stato o di altro ente pubblico, che modifica il bene giuridico tutelato dalla fattispecie base, affiancando all'originario interesse privatistico un ulteriore bene di natura pubblicistica[32]. Sarebbe, dunque, lo stesso legislatore, al momento della qualificazione dei fatti di reato, ad abbandonare il criterio dell'oggettività giuridica per dare spazio all'impiego di criteri formali[33].

Le Sezioni Unite passano, quindi, ad esaminare i criteri formali da utilizzare per risolvere la *vexata quaestio* e li distinguono, di fatto, in due categorie: i criteri indizianti e i criteri probanti[34]. Nell'ambito dei criteri indizianti, un primo indice è rappresentato dalla rubrica della norma. Sebbene il *nomen iuris* non sia vincolante per l'interprete, salvo nel senso della natura circostanziale della fattispecie qualora il testo della stessa faccia espresso riferimento ad una circostanza[35], la Suprema

---

[30] V. PALAZZO, BARTOLI, *Corso di diritto penale. Parte generale*, Torino, IX ed., 2023, 500.

[31] In proposito Cass. Sez. Un. 26 giugno 2002, n. 26351, cit.; BASILE, *Reato autonomo o circostanza?*, cit., 1582; CONCAS, *Circostanze del reato ed elementi specializzanti*, cit., 374 ss.; D'ARMA, *Sulla natura giuridica della truffa aggravata*, cit., 2548 s. Critico in questo senso anche PELISSERO, *Truffa per conseguire erogazioni pubbliche*, cit., 347.

[32] Cfr. Cass. Sez. Un. 26 giugno 2002, n. 26351, cit.; D'ARMA, *Sulla natura giuridica della truffa aggravata*, cit., 2549.

[33] In tal senso BARTOLI, *Truffa aggravata per conseguire erogazioni pubbliche*, cit., 306.

[34] Così BARTOLI, *Truffa aggravata per conseguire erogazioni pubbliche*, cit., 306. I criteri formali sono così chiamati perché si basano su indicazioni ricavate dal testo della legge: v. PALAZZO, BARTOLI, *Corso di diritto penale*, cit., 500.

[35] In argomento BASILE, *Reato autonomo o circostanza?*, cit., 1573: «mentre la qualificazione in termini di "circostanza" ci pare impegnativa per il legislatore […] non altrettanto possiamo dire per la denominazione della fattispecie dubbia in termini di "reato", giacché tale espressione può significare tanto "reato autonomo", quanto "reato circostanziato"»; CONCAS, *Circostanze del reato ed elementi specializzanti*, cit., 378; GUERRINI, *Elementi costitutivi e circostanze del reato*, cit., 33; MEZZETTI, *La tutela penale degli interessi finanziari dell'Unione europea. Sviluppi e discrasie nella legislazione penale degli Stati membri*, Padova, 1994, 34.

Corte rileva la presenza dell'aggettivo "aggravata" nella rubrica dell'art. 640-*bis* c.p., che sottolineerebbe la funzione aggravatrice del delitto in questione rispetto alla truffa base nonostante manchi l'espresso sostantivo "circostanza"[36].

Il secondo criterio è dato dalla collocazione della norma. In teoria, la posizione della fattispecie speciale in un articolo separato rispetto a quello della fattispecie generale dovrebbe propendere per la qualificazione in termini di autonoma figura di reato, mentre se la stessa fosse formulata nel medesimo articolo dovrebbe denotare una figura circostanziale[37]. Tuttavia, questo parametro non è ritenuto decisivo dai Giudici di legittimità, perché vi sarebbero situazioni in cui ciò non accade: ad esempio, nel caso di aggravanti formulate in articoli separati e, al contempo, di fattispecie autonome all'interno del medesimo articolo[38].

Il terzo criterio, anch'esso meramente indiziante, concerne la modalità di determinazione della pena, a seconda che il legislatore preveda un'autonoma cornice edittale oppure operi un richiamo alla pena del reato base. Siffatto parametro non può essere considerato univoco poiché, nonostante – di regola – il rinvio *per relationem* alla pena prevista da un'altra disposizione incriminatrice con una conseguente modifica frazionaria sia indice della natura circostanziale della fattispecie in questione, sarebbero frequenti anche i casi in cui il legislatore individua, in tal modo, un reato autonomo[39].

---

[36] Cfr. Cass. Sez. Un. 26 giugno 2002, n. 26351, cit.
In dottrina su questo punto v. D'ARMA, *Sulla natura giuridica della truffa*, cit., 2550; FABBRO, *Truffa per il conseguimento di erogazioni pubbliche*, cit., 2330; MEZZETTI, voce *Frodi comunitarie*, cit., 316; PELISSERO, *Truffa aggravata*, cit., 929.
Sull'equivoca interpretazione del *nomen iuris* di questa norma v. ARIOLLI, *Ancora sulla natura giuridica della truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche*, in *Cass. Pen*. 2002, 3, 1050.
L'intitolazione della rubrica sembra far propendere per la natura circostanziale: v. FIANDACA, MUSCO, *Diritto Penale. Parte Speciale, Vol. II,* cit., 214.

[37] In argomento MANTOVANI, *Diritto penale. Parte speciale. Vol. II*, cit., 233, che lo reputa uno degli elementi a sostegno della natura autonoma.
Con perplessità in ordine alla valenza dirimente di tale criterio BASILE, *Reato autonomo o circostanza?*, cit., 1581; GUERRINI, *Elementi costitutivi e circostanze del reato*, cit., 61.

[38] Cfr. Cass. Sez. Un. 26 giugno 2002, n. 26351, cit., secondo cui esempi di aggravanti in articoli separati sono le ipotesi di cui agli artt. 292-*bis* c.p. e 293 c.p., mentre esempi di fattispecie autonome in un medesimo articolo sono dati dalle ipotesi di favoreggiamento personale di cui all'art. 378 commi primo e terzo e dai diversi casi di fattispecie a più norme; ARIOLLI, *La truffa per il conseguimento di erogazioni pubbliche è una circostanza*, cit., 3380.
Sulla valenza equivoca di questo criterio v. anche MEZZETTI, voce *Frodi comunitarie*, cit., 316 s.; PALAZZO, BARTOLI, *Corso di diritto penale*, cit., 501.

[39] Così Cass. Sez. Un. 26 giugno 2002, n. 26351, cit.: è il caso dell'art. 320 c.p., che configura un autonomo reato nonostante faccia rinvio alle pene degli artt. 318 e 319 prevedendone una riduzione fino ad un terzo. V., altresì, PALAZZO, BARTOLI, *Corso di diritto penale*, cit., 499.

Il quarto criterio consiste nella procedibilità d'ufficio, ma anche questo indice sarebbe privo di capacità dirimente nel caso di specie. Osserva la Cassazione, infatti, che, da una parte, essendo la procedibilità d'ufficio la regola per le autonome figure di reato, l'espressa previsione della stessa evidenzierebbe la volontà del legislatore di individuare una circostanza aggravante[40]; d'altra parte, però, poiché l'art. 640, terzo comma, c.p. prevedeva (prima della novella del 2022) la procedibilità d'ufficio per la truffa aggravata da qualsiasi circostanza, il richiamo alla procedibilità officiosa sarebbe stato superfluo anche se si fosse voluto considerare l'art. 640-*bis* c.p. una fattispecie circostanziata[41]. Occorre dare atto che sul punto sono recentemente intervenute la riforma Cartabia (d.lgs. n. 150 del 2022) e legge 28 giugno 2024, n. 90, le quali hanno modificato il regime di procedibilità della truffa, rendendo la fattispecie aggravata di cui all'art. 640, secondo comma, n. 2-*ter*) procedibile querela[42]. Pertanto, alla luce dell'attuale assetto normativo che prevede un diverso regime di procedibilità per determinate aggravanti, si affievolisce ancora di più la valenza risolutiva del criterio della procedibilità d'ufficio.

Le Sezioni Unite giungono, allora, all'analisi dei criteri probanti, così definiti perché sarebbero in grado di esprimere un significato univoco che non lascerebbe spazio a dubbi interpretativi[43]. Il principale di essi è di tipo strutturale e consiste nella tecnica di formulazione della fattispecie, in virtù della quale, se il legislatore descrive la norma attraverso il rinvio ad un altro fatto di reato e indicando come unico riferimento l'elemento specializzante, senza specificare gli altri estremi, si tratterebbe di una fattispecie circostanziata[44]. Quale secondo criterio probante, la sentenza enuncia l'ipotesi in cui la variazione di pena non sia

---

[40] Così anche MEZZETTI, *La tutela penale degli interessi finanziari dell'Unione europea*, cit., 36; PELISSERO, *Truffa per conseguire erogazioni pubbliche*, cit., 347.

[41] Cfr. Cass. Sez. Un. 26 giugno 2002, n. 26351, cit.; ARIOLLI, *La truffa per il conseguimento di erogazioni pubbliche è una circostanza*, cit., 3381.

[42] In argomento GATTA, *L'estensione del regime di procedibilità a querela nella riforma Cartabia e la disciplina transitoria dopo la l. n. 199/2022*, in *Sist. Pen*. 2 gennaio 2023, 1 ss.

[43] V. BARTOLI, *Truffa aggravata per conseguire erogazioni pubbliche*, cit., 307.

[44] Cfr. Cass. Sez. Un. 26 giugno 2002, n. 26351, cit.; D'ARMA, *Sulla natura giuridica della truffa*, cit., 2550; MEZZETTI, *La tutela penale degli interessi finanziari dell'Unione europea*, cit., 33; PELISSERO, *Truffa aggravata*, cit., 929; PULITANÒ, *Diritto Penale. Parte Speciale, Vol. II,* cit., 118. Sull'importanza del criterio strutturale v. anche BASILE, *Reato autonomo o circostanza?*, cit., 1578 ss. il quale, tuttavia, non lo reputa dirimente; CONCAS, *Circostanze del reato ed elementi specializzanti*, cit., 378.

specificata dal legislatore, ma sia lasciata indeterminata affinché venga quantificata dal giudice in base alle regole generali sulle circostanze di cui agli artt. 64 e 65 c.p.[45] Proprio applicando il primo dei criteri probanti, in ragione del rinvio *per relationem* al fatto descritto dall'art. 640 c.p., le Sezioni Unite giungono alla conclusione per cui l'art. 640-*bis* c.p. configuri una circostanza aggravante del delitto di truffa[46].

La soluzione sposata dalle Sezioni Unite non convince chi sostiene che il delitto in esame costituisca un'autonoma fattispecie criminosa[47]. I sostenitori di questo secondo orientamento sollevano delle critiche all'analisi dei parametri prospettata dalle Sezioni Unite. In particolare, si afferma che il *nomen iuris* della disposizione è equivoco perché, pur se presenta l'aggettivo "aggravata", non menziona il sostantivo "circostanza" (come invece accade, ad esempio, per le aggravanti dei delitti di furto o di lesioni), il che sarebbe un indice pregnante della natura autonoma della fattispecie[48]. Inoltre, gli esempi offerti dalle Sezioni Unite sul criterio topografico sarebbero smentiti dal fatto che il rapporto di specialità tra delitti colposi e delitti dolosi è di sostituzione e non di specificazione o aggiunta[49], mentre le fattispecie di cui agli artt. 292-*bis* c.p. e 293 c.p. prevedono elementi accessori per la semplice ragione per cui la rubrica li qualifica espressamente come circostanze[50]. Infine, ribaltando la prospettiva di esame del principale criterio probante, si ritiene che non sia la tecnica di formulazione per rinvio indice risolutivo della natura circostanziale, poiché esisterebbero casi in cui (come l'art. 319-*ter* c.p. o lo stesso art. 320 c.p. di cui si sono avvalse le Sezioni Unite per dimostrare la non univocità del criterio basato sulle modalità di formulazione della pena) nonostante

[45] Cfr. Cass. Sez. Un. 26 giugno 2002, n. 26351, cit. Sul punto v. in dottrina BASILE, *Reato autonomo o circostanza?*, cit., 1576, che qualifica come "forte" il criterio in esame; DE VERO, *Corso di diritto penale*, cit., 589 s.; MARINUCCI, DOLCINI, GATTA, *Manuale di diritto penale*, cit., 658; PULITANÒ, *Diritto Penale*, cit., 353 s., secondo cui i criteri strutturali di descrizione della fattispecie e di determinazione della pena sono quelli cui viene riconosciuto maggior peso.
[46] V. BARTOLI, *Truffa aggravata per conseguire erogazioni pubbliche*, cit., 307.
[47] In questo senso ANTOLISEI, *Manuale di diritto penale. Parte speciale. Vol. I*, Milano, XVI ed., 2016, 494 s.; ARIOLLI, *La truffa per il conseguimento di erogazioni pubbliche è una circostanza*, cit., 3381 s.; BARTOLI, *Truffa aggravata per conseguire erogazioni pubbliche*, cit., 307 ss.; BASILE, *Reato autonomo o circostanza?*, cit., 1587 s. secondo cui dubbi permangono nonostante l'intervento nomofilattico delle Sezioni Unite; MANTOVANI, *Diritto penale. Parte speciale. Vol. II*, cit., 233.
[48] Così ARIOLLI, *La truffa per il conseguimento di erogazioni pubbliche è una circostanza*, cit., 3380; BARTOLI, *Truffa aggravata per conseguire erogazioni pubbliche*, cit., 306 ss.
[49] Sul punto CONCAS, *Circostanze del reato ed elementi specializzanti*, cit., 346 ss.
[50] In tal senso BARTOLI, *Truffa aggravata per conseguire erogazioni pubbliche*, cit., 307.

la formulazione *per relationem* ci si trovi al cospetto di un autonomo reato[51], bensì sia la tecnica di ri-descrizione del fatto tipico base un evidente segnale della volontà del legislatore di dare vita ad un'autonoma norma incriminatrice[52].

A sostegno di questa interpretazione, si valorizza una pluralità di criteri, pur vagliati dalla pronuncia, tra cui la collocazione della norma in un separato articolo rispetto alla sua forma base, l'apposito *nomen iuris* in cui manca il sostantivo circostanza, la previsione di un'autonoma cornice edittale e la diversità del bene giuridico tutelato[53].

In definitiva, la natura giuridica dell'art. 640-*bis* c.p. non appare univoca proprio poiché convivono nel tessuto della disposizione elementi indizianti, appena menzionati, della configurazione quale autonomo reato e un elemento c.d. "probante" (ad avviso delle Sezioni Unite) della natura circostanziale[54]. Pertanto, di fronte a tale situazione, si sarebbe potuto ragionare o in termini quantitativi, prediligendo l'interpretazione verso cui si orientava la maggior parte degli indici sintomatici, oppure attraverso un'analisi di sistema[55]. In quest'ottica, considerando che la truffa *ex* art. 640-*bis* c.p. si pone in rapporto di specialità per specificazione con la circostanza di cui all'art. 640, secondo comma, n. 1 (truffa ai danni dello Stato), la scelta del legislatore di sottrarla alla disciplina dell'art. 640 c.p. collocandola in un separato articolo, sarebbe stata sintomatica dell'intenzione di modificarne la natura giuridica, qualificandola in tal modo come autonomo reato[56].

---

[51] Così BARTOLI, *Truffa aggravata per conseguire erogazioni pubbliche*, cit., 308; BASILE, *Reato autonomo o circostanza?*, cit., 1579;

[52] In proposito PALAZZO, BARTOLI, *Corso di diritto penale*, cit., 501.

[53] V. ANTOLISEI, *Manuale di diritto penale. Parte speciale*, cit., 494 s.; ARIOLLI, *La truffa per il conseguimento di erogazioni pubbliche è una circostanza*, cit., 3381 s.; BASILE, *Reato autonomo o circostanza?*, cit., 1577 ss.; DELLA BELLA, *sub* art. 640-*bis* c.p., cit., 2646; DI VIZIO, *I nuovi abusi penali nelle sovvenzioni pubbliche,* cit., 74 s.; FABBRO, *Truffa per il conseguimento di erogazioni pubbliche*, cit., 2323, 2329; MANTOVANI, *Diritto penale. Parte speciale. Vol. II*, cit., 233.
Proprio il criterio del bene giuridico, seppur ora abbandonato, era considerato decisivo dalla giurisprudenza precedente per la qualificazione di un elemento specializzante in termini circostanziali: così BARTOLI, *Truffa aggravata per conseguire erogazioni pubbliche*, cit., 302. A titolo esemplificativo, cfr. Cass. Sez. II, 15 ottobre 1998, n. 11582, in *Onelegale* con nota di D'ARMA, *Sulla natura giuridica della truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche (art. 640-bis c.p.)*, in *Cass. Pen*. 1999, 9, 2547 ss. e di PELISSERO, *Truffa per conseguire erogazioni pubbliche*, cit., 341 ss.

[54] V. BARTOLI, *Truffa aggravata per conseguire erogazioni pubbliche*, cit., 308 s.

[55] Sulla necessità di applicare cumulativamente i criteri distintivi per giungere alla soluzione del problema v. BASILE, *Reato autonomo o circostanza?*, cit., 1578; BARTOLI, *Truffa aggravata per conseguire erogazioni pubbliche*, cit., 309; GUERRINI, *Elementi costitutivi e circostanze del reato*, cit., 79;

[56] In tal senso BARTOLI, *Truffa aggravata per conseguire erogazioni pubbliche*, cit., 309.

Alla precedente osservazione si aggiunga che, come ulteriore elemento di divergenza rispetto alla truffa aggravata a danno dello Stato, dalle pene comminate per l'art. 640-*bis* c.p. scompare la multa[57]. Sempre sul piano sistematico, poi, vi sarebbero referenti normativi che qualificano il fatto di cui all'art. 640-*bis* c.p. come autonoma figura criminosa, tra i quali spicca proprio il testo dell'art. 316-*ter* c.p., il quale si apre con la clausola di riserva "salvo che il fatto costituisca il reato previsto dall'articolo 640-*bis*"[58]. Anche la considerazione per cui la norma in commento si inserisce in un sistema di tutela delle pubbliche sovvenzioni unitamente ad altre autonome figure di reato (come gli artt. 316-*bis* c.p. e 316-*ter* c.p.)[59] implicherebbe, per coerenza logica, che anche l'art. 640-*bis* c.p. configuri un autonomo delitto[60]. Da ultimo, la principale conseguenza della qualificazione della truffa di cui all'art. 640-*bis* c.p. come autonoma figura criminosa, cioè l'impossibilità di vanificare l'inasprimento sanzionatorio ivi previsto nel caso di un eventuale bilanciamento con le circostanze attenuanti, sarebbe maggiormente coerente con la *ratio* dell'incriminazione, perché l'introduzione di una fattispecie *ad hoc*, nelle intenzioni del legislatore, rispondeva all'esigenza di consentire che i fatti di truffe aventi ad oggetto pubbliche sovvenzioni, provenienti anche dalla Comunità europea, fossero assistiti da sanzioni più elevate e non ricadessero nell'ambito di applicazione dell'aggravante prevista dall'art. 640, secondo comma, c.p.[61] In definitiva, la funzione polivalente dell'art. 640-*bis* c.p. rispetto alla truffa base deporrebbe fortemente nel senso della natura autonoma di questa fattispecie[62].

In ogni caso, la qualificazione dell'art. 640-*bis* c.p. in termini di circostanza aggravante risponderebbe ad un'esigenza di *favor rei* volta al temperamento dell'eccessivo rigore sanzionatorio del sistema penale, il quale si realizza mediante la sottoposizione della norma in esame al giudizio di bilanciamento con altre

---

[57] V. ARIOLLI, *La truffa per il conseguimento di erogazioni pubbliche è una circostanza*, cit., 3383.
[58] V. ARIOLLI, *La truffa per il conseguimento di erogazioni pubbliche è una circostanza*, cit., 3380; DE LIA, *Il momento consumativo nelle fattispecie criminose*, cit., 10: a titolo esemplificativo, l'art. 71 del d.lgs. 6 settembre 2011, n. 159; l'art. 24 del d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231; nonché l'art. 161 c.p. in materia di prescrizione; FABBRO, *Truffa per il conseguimento di erogazioni pubbliche*, cit., 2329. Tale osservazione è svolta anche dalle Sezioni Unite 26 giugno 2002, n. 26351, cit.
[59] V. *supra* Par. 1.
[60] In proposito FABBRO, *Truffa per il conseguimento di erogazioni pubbliche*, cit., 2334 s.
[61] In argomento ARIOLLI, *La truffa per il conseguimento di erogazioni pubbliche è una circostanza*, cit., 3383 s.; DELLA BELLA, *sub* art. 640-*bis* c.p., cit., 2646; FABBRO, *Truffa per il conseguimento di erogazioni pubbliche*, cit., 2330 s.
[62] In tal senso ARIOLLI, *Ancora sulla natura giuridica della truffa aggravata*, cit., 1051.

attenuanti eventualmente concorrenti, con la conseguenza che è possibile vanificare l'aumento di pena rispetto alla forma base[63]. Nella prassi, infatti, quando l'organo giudicante si trova dinnanzi a fattispecie che prevedono un trattamento sanzionatorio più elevato rispetto alla loro forma base si pone spesso il problema del giudizio di bilanciamento, stante la frequente concessione delle attenuanti generiche. E, per poter decidere se procedere o meno al bilanciamento, è necessario stabilire a monte se l'elemento specializzante in questione sia una circostanza o un elemento costitutivo[64].

[63] In proposito ARIOLLI, *La truffa per il conseguimento di erogazioni pubbliche è una circostanza*, cit., 3379, il quale evidenzia che in caso di prevalenza delle attenuanti, tra i vari effetti, l'imputato ha maggior probabilità di ottenere la sospensione condizionale della pena; BARTOLI, *Truffa aggravata per conseguire erogazioni pubbliche*, cit., 304; D'ARMA, *Sulla natura giuridica della truffa aggravata*, cit., 2547, 2551, il quale evidenzia, tra gli altri effetti derivanti dalla qualificazione in termini di circostanza o di autonomo reato, il diverso momento consumativo e l'individuazione del reato più grave in caso di continuazione; PELISSERO, *Truffa per conseguire erogazioni pubbliche*, cit., 349.
V., altresì, PULITANÒ, *Diritto Penale*, cit., 354, secondo cui solitamente la qualificazione di un dato elemento come circostanza porta ad un risultato più favorevole al reo.
Per una compiuta analisi delle differenze di disciplina tra circostanze ed elementi costitutivi si rinvia a BASILE, *Reato autonomo o circostanza?*, cit., 1567 ss.
[64] V. BARTOLI, *Truffa aggravata per conseguire erogazioni pubbliche*, cit., 304.

2.2. L'oggetto materiale del reato.

Venendo all'oggetto materiale del reato, la frode di cui all'art. 640-*bis* c.p. si distingue dalla truffa base in ragione della specificità dell'oggetto materiale della condotta, in quanto concerne contributi, sovvenzioni, finanziamenti, mutui agevolati ed ogni altra attribuzione agevolata di risorse pubbliche o comunitarie, in ragione dell'ampia clausola di chiusura nel testo della disposizione che fa riferimento ad ogni erogazione dello stesso tipo di quelle elencate, "comunque denominate"[65]. Nello specifico, i contributi e le sovvenzioni[66] si qualificano come erogazioni a fondo perduto, a carattere periodico o elargiti *una tantum*, che possono essere determinati in misura fissa o variabile e che vengono erogati a chi si trovi in determinate condizioni; i finanziamenti consistono in concessioni di credito a condizioni vantaggiose, elargiti dallo Stato per lo svolgimento di determinate attività e che prevedono un obbligo di restituzione; i mutui agevolati costituiscono erogazioni di somme di denaro con l'obbligo di restituzione di interessi in tempi più dilazionati e in misura inferiore a quella di mercato[67]. Con particolare riguardo ai finanziamenti pubblici, gli stessi consistono nell'attribuzione di fondi pubblici caratterizzati da un'onerosità attenuata rispetto alle regole del mercato, cui accedono di regola l'obbligazione di destinare le somme ricevute nei confronti dello specifico fine pubblicistico preventivamente stabilito e l'obbligo di restituzione dell'eccedenza[68].

---

[65] Sul punto DELLA BELLA, *sub* art. 640-*bis* c.p., cit., 2648; MANTOVANI, *Diritto penale. Parte speciale. Vol. II*, cit., 233 s.

[66] L'espresso inserimento del termine "sovvenzioni" nella disposizione si deve alla riforma del 2022, che ha proceduto ad un allineamento dell'oggetto materiale e delle rubriche dei delitti a tutela dei finanziamenti pubblici: v. FIANDACA, MUSCO, *Diritto Penale. Parte Speciale, Vol. II,* cit., 214; PICCIOTTI, *L'Italia "ritocca" le norme PIF*, cit., 4.

[67] In argomento BENUSSI, *sub* art. 316-*bis* c.p., cit., 513 s.; DELLA BELLA, *sub* art. 640-*bis* c.p., cit., 2648; DI VIZIO, *I nuovi abusi penali nelle sovvenzioni pubbliche,* cit., 13 s.; GIACONA, *Il delitto d'indebita percezione di pubbliche erogazioni (art. 316-ter c.p.): effetti perversi di una fattispecie mal formulata*, in *Cass. Pen*. 2012, 10, 3413; GIANNINI, *Il finanziamento delle imprese con le risorse della collettività*, in AA.VV., *Il finanziamento delle imprese*, Milano, 1977, 129 s.; MANTOVANI, *Diritto penale. Parte speciale. Vol. II*, cit., 234; PELISSERO, *Truffa aggravata*, cit., 931; PULITANÒ, *Diritto Penale. Parte Speciale, Vol. II,* cit., 119.
In particolare, sulla nozione di sovvenzione si rinvia a CIPPITANI, *La sovvenzione come rapporto giuridico*, Perugia, II ed., 2013, 36 ss.
Sulle nozioni di finanziamenti pubblici e di sovvenzioni v. ANNESI, voce *Finanziamenti pubblici*, in *Enc. Dir*. 1968, Vol. XVII, 627 ss.

[68] Così ANNESI, voce *Finanziamenti pubblici*, cit., 629; GIANNINI, *Il finanziamento delle imprese con le risorse della collettività*, in *Giur. Comm*. 1977, 1, 18.

Il legislatore, quindi, rinuncia ad elencare in maniera precisa tutte le tipologie di sovvenzioni penalmente rilevanti onde evitare vuoti di tutela, perché la normativa extrapenale di settore utilizza locuzioni variegate per indicare le diverse forme di finanziamento pubblico – mancando una disciplina organica sul tema[69] – che spesso non trovano univoco riscontro nelle corrispondenti norme incriminatrici[70].

A questo punto, per superare l'eventuale vizio di imprecisione della fattispecie a causa della presenza di una clausola di analogia espressa[71], occorre delineare, in ossequio agli insegnamenti della Corte Costituzionale, i fattori che contraddistinguono una sovvenzione pubblica, al fine di individuare il *genus* di riferimento e, conseguentemente, le altre ipotesi di erogazioni di denaro che, presentando i medesimi caratteri di quelle espressamente menzionate, possono essere incluse nell'area del penalmente rilevante[72].

Secondo dottrina e giurisprudenza concordanti, i tratti caratterizzanti un'erogazione di denaro che devono ricorrere per qualificarla come sovvenzione sono tre: la provenienza dei fondi da parte di un soggetto pubblico come lo Stato, un ente pubblico o l'Unione europea; l'interesse pubblicistico sotteso al finanziamento, che giustifica il peso economico dell'operazione a carico del soggetto pubblico e il vantaggio per il destinatario; le condizioni di maggior favore dei contributi in esame rispetto a quelli reperibili sul mercato[73].

---

[69] In proposito CIPPITANI, *La sovvenzione come rapporto giuridico*, cit., 17 ss.: «questa estrema eterogeneità provoca notevoli problemi anche dalla prospettiva dell'indagine scientifica, ed in particolare giuridica. In questo, più che in altri settori di ricerca giuridica, si osserva la grande difficoltà a trovare un accordo sulle espressioni utilizzate».

[70] In tal senso PELISSERO, *Truffa aggravata*, cit., 931 s.

[71] Così rileva PELISSERO, *Truffa aggravata*, cit., 933.

[72] Sul punto BRICOLA, *La discrezionalità nel diritto penale*, Milano, 1965, 210, 282, secondo cui, per mezzo di tale ragionamento, si passa da una normazione di tipo casistico ad una tipo sintetico che rispetta il principio di legalità; e più di recente MARINUCCI, DOLCINI, GATTA, *Manuale di diritto penale*, cit., 94 s., secondo i quali, sono costituzionalmente legittime le norme contenenti formule del tipo di quelle in questione, purché siano precedute da un'elencazione di ipotesi omogenee tali da consentire l'individuazione di un genere sotto il quale ricondurre sia quelle espressamente menzionate, sia quelle solamente evocate con dette formule.
Cfr. nella giurisprudenza della Corte costituzionale, a titolo esemplificativo, Sent. 1° agosto 2008, n. 327, in *Dejure* sulla nozione di "altro disastro" contenuta nell'art. 434 c.p.; CORBETTA, *Il "disastro innominato": una fattispecie "liquida" in bilico tra vincoli costituzionali ed esigenze repressive*, in *Criminalia* 2014, 279 ss.

[73] V. ANTOLISEI, *Manuale di diritto penale. Parte speciale*, cit., 496; ATTANASIO, *Il sostegno economico alle imprese nella "legislazione pandemica": un'occasione per riflettere sulla revisione dell'apparato punitivo delle frodi pubbliche*, in *Dir. pen. proc*. 2022, 4, 520; DELLA BELLA, *sub* art. 640-*bis* c.p., cit., 2648; PELISSERO, *Truffa aggravata*, cit., 936.

Si ritiene, invece, che non rilevino gli scopi verso cui tali erogazioni sono indirizzate, stante l'assenza nel corpo della disposizione di limitazioni in tal senso. Per questo motivo, la condotta incriminata può aver ad oggetto fondi sia destinati a sostenere attività produttive, sia destinati a scopi culturali o sociali[74].

L'opinione prevalente ritiene, inoltre, che rientrino nell'oggetto materiale del reato in esame (come in quello dei delitti di cui agli artt. 316-*bis* e 316-*ter* c.p.) le misure di sostegno alle imprese colpite dalla pandemia da Covid-19 e stanziate dal d.l. n. 23 del 2020, le quali consistono in finanziamenti erogati dalle banche, ma garantiti dallo Stato per mezzo di SACE s.p.a. e del Fondo centrale di garanzia per le piccole e medie imprese[75]. Deporrebbero in tal senso: la fonte del denaro, che, in ultima analisi, è data dalla garanzia pubblica; l'interesse pubblicistico sotteso alla messa a disposizione da parte dello Stato di siffatte risorse; le condizioni più favorevoli di quelle del mercato previste per l'accesso a tali finanziamenti; infine, la considerazione per cui è sull'ente pubblico che ricade il danno finale da sviamento nel caso di illecita captazione di tali fondi[76]. Secondo quest'orientamento, quindi, nonostante la valutazione inerente alla sussistenza delle condizioni per accedere ai contributi sia svolta dagli istituti di credito[77],

---

In giurisprudenza v. Cass. Sez. II, 25 febbraio 2011, n. 19539, in *Onelegale*, secondo cui la sovvenzione (nella cui accezione possono essere ricompresi i concetti di contributo, finanziamento e mutuo agevolato) si concretizza in un'attribuzione pecuniaria che trova il suo fondamento nell'attuazione di un interesse pubblico.

[74] Così DELLA BELLA, *sub* art. 640-*bis* c.p., cit., 2648 s.; MANTOVANI, *Diritto penale. Parte speciale. Vol. II*, cit., 234; PELISSERO, *Truffa aggravata*, cit., 936; VALENTI, voce *Sovvenzioni pubbliche (Frodi nelle)*, cit., 540.

Contra FIANDACA, MUSCO, *Diritto Penale. Parte Speciale, Vol. II,* cit., 215, secondo cui sarebbe più conforme alle intenzioni del legislatore storico ricostruire in chiave economicistica il concetto di contributi.

[75] V. ATTANASIO, *Il sostegno economico alle imprese nella "legislazione pandemica"*, cit., 519 ss.; FILIPPINI, *Decreto Liquidità: reati, sanzioni e conseguenze processuali*, in *Giur. Pen. Web* 2020, 6, 2 ss.; MUCCIARELLI, *Finanziamenti garantiti* ex *D.L. 23/2020: profili penalistici*, in *Sist. Pen*. 4 maggio 2020, 9 ss.; ORSI*, La tutela penale del credito garantito dallo Stato alle imprese colpite dalla pandemia Covid-19*, in *Sist. Pen*. 2020, 6, 74 ss.

Con riferimento alla normativa extrapenale di riferimento v. anche CARUSO, DELLA VALENTINA, *La repressione degli abusi nelle sovvenzioni pubbliche dopo il c.d. decreto liquidità. Tra esigenze di giustizia "sostanziale" e divieto di cripto-analogia* in malam partem, in *Leg. Pen*. 26 gennaio 2024, 8 ss.

[76] Così MUCCIARELLI, *Finanziamenti garantiti* ex *D.L. 23/2020*, cit., 12; ORSI*, La tutela penale del credito garantito dallo Stato*, cit., 74 ss.

In giurisprudenza cfr. Cass. Sez. VI, 24 novembre 2021, n. 2125, in *Onelegale*, la quale fa leva sulla gratuità della garanzia pubblica per il beneficiario e sulla circostanza che la stessa rappresenti la *condicio sine qua non* per l'erogazione del finanziamento.

[77] Sul punto ORSI*, La tutela penale del credito garantito dallo Stato*, cit., 61.

l'operazione di finanziamento complessivamente considerata avrebbe natura pubblicistica[78]. Inoltre, il sistema del ricorso all'autodichiarazione, oltre a comportare una riduzione dei tempi della procedura, determina lo spostamento sul privato della responsabilità per la comunicazione di false informazioni ai fini dell'ottenimento di un beneficio non spettante[79].

Di contrario avviso, invece, sono quegli autori che ritengono che proprio il meccanismo delle garanzie delineato dal legislatore escluda che sia lo Stato a elargire le somme di denaro richieste dalle imprese, poiché queste ultime è dalle banche che ricevono la liquidità necessaria per risollevarsi dalla crisi. Infatti, nel caso in cui il beneficiario non restituisca il finanziamento dovuto, nonostante lo Stato perda i fondi posti a garanzia dello stesso (perché su questi potranno rivalersi le banche), non si ritiene possano sussistere gli estremi della truffa aggravata *ex* art. 640-*bis* c.p., né degli altri delitti a tutela delle pubbliche sovvenzioni, perché il sistema di erogazione di tali risorse non prevede che i contributi siano direttamente elargiti dallo Stato all'agente. Si tratterebbe, in definitiva, di erogazioni private solamente assistite da garanzie pubbliche, in quanto il rapporto intercorrente tra banca e beneficiario avrebbe carattere strettamente privatistico[80].

È stata, invece, discussa in giurisprudenza la possibilità di includere nel novero delle erogazioni rilevanti *ex* art. 640-*bis* c.p. i contributi di natura previdenziale o assistenziale. Pronunce più risalenti hanno sostenuto che la norma

---

[78] Cfr. Cass. Sez. VI, 24 novembre 2021, n. 2125, cit.; ATTANASIO, *Il sostegno economico alle imprese nella "legislazione pandemica"*, cit., 524: l'istituto di credito eroga le somme sul presupposto che, grazie all'intervento dello Stato, rimarrà indenne da una mancata restituzione degli importi.

[79] In proposito MUCCIARELLI, *Finanziamenti garantiti* ex *D.L. 23/2020*, cit., 12 ss. il quale ha proposto, per escludere la responsabilità della banca che eroga il finanziamento, l'introduzione di una norma *ad hoc* che qualifichi come pubblico agente l'operatore bancario e scrimini la sua condotta ai sensi dell'art. 51 c.p., lasciando inalterata la sua responsabilità in caso di illeciti realizzati dolosamente; ORSI*, La tutela penale del credito garantito dallo Stato*, cit., 66.

[80] In tal senso BELL, VALSECCHI, *Finanziamenti garantiti dallo Stato: la disciplina dell'emergenza ridisegna (riducendola) l'area del penalmente rilevante per le imprese e per le banche*, in *Sist. Pen.* 2020, 6, 104 s.; CARUSO, DELLA VALENTINA, *La repressione degli abusi nelle sovvenzioni pubbliche dopo il c.d. decreto liquidità*, cit., 15, 25 ss.

In questo senso si è anche espressa Cass. Sez. VI, 15 aprile 2021, n. 22119, in *Onelegale*, che rileva la presenza, nel meccanismo di garanzia, di due distinti rapporti giuridici (di cui quello tra banca e beneficiario di tipo privatistico) la violazione dei quali può dar luogo solo a conseguenze sul piano civilistico.

Per una ricostruzione del dibattito v. anche BARON, *Riflessioni attorno allo "statuto ermeneutico" della malversazione in erogazioni pubbliche, tra ambiguità del dato semantico e centralità del formante giurisprudenziale*, in *Arch. Pen. Web* 2024, 3, 8 ss.

in commento si riferirebbe solamente alla captazione fraudolenta di fondi elargiti per incentivare attività economico-produttive, poiché le tipologie di finanziamento ivi descritte ricalcherebbero proprio quelle normalmente usate nei testi legislativi per designare le erogazioni di tale tipologia. Per questo motivo, poiché i contributi assistenziali mancano di una precisa destinazione funzionale ad un pubblico interesse, ma servono a fornire mezzi di sussistenza a soggetti in stato di bisogno, sarebbero esclusi dall'ambito applicativo dell'art. 640-*bis* c.p., potendo integrare, in ipotesi, la truffa di cui all'art. 640, secondo comma, n. 1, c.p.[81] Al contrario, la giurisprudenza più recente, avallata anche dalle Sezioni Unite, conclude nel senso opposto, facendo rientrare nel raggio applicativo della truffa aggravata *ex* art. 640-*bis* c.p. (e, come si vedrà, in quello dell'indebita percezione *ex* art. 316-*ter* c.p.[82]) anche le prestazioni assistenziali e previdenziali. Il legislatore, infatti, nel testo dell'art. 640-*bis* c.p. utilizza espressioni deliberatamente generiche tali da comprendere ogni erogazione pubblica, indipendentemente dalla sua destinazione funzionale. Inoltre, sul piano sistematico, laddove il legislatore abbia voluto limitare la tipologia di erogazione rilevante in base al suo contenuto l'ha fatto espressamente, come nel caso della malversazione di erogazioni pubbliche che, nel testo antecedente la novella del 2022, si riferiva ai soli contributi destinati a favorire la realizzazione di opere o lo svolgimento di attività di pubblico interesse[83].

Esulano, infine, dall'oggetto materiale della truffa aggravata *ex* art. 640-*bis* c.p., come da quello delle altre norme incriminatrici appartenenti al sistema di tutela dei finanziamenti pubblici, i contratti sinallagmatici di tipo commutativo tra il privato e lo Stato, i quali prevedono forme di erogazione di denaro pubblico non caratterizzate dalla vantaggiosità rispetto alle regole del mercato[84].

Una rilevante indicazione con riguardo all'oggetto materiale della condotta della truffa aggravata è offerta, ancora una volta, dalla sentenza delle Sezioni Unite del 2002 prima esaminata, la quale evidenzia come l'art. 640-*bis* c.p. si ponga in

[81] Cfr. Cass. Sez. II, 22 novembre 2007, n. 12100, in *Onelegale*; Cass. Sez. VI, 2 marzo 2006, n. 21112, in *Onelegale*; Cass. Sez. II, 9 luglio 1996, n. 3086, in *Onelegale*. V., altresì, DI VIZIO, *I nuovi abusi penali nelle sovvenzioni pubbliche,* cit., 79.
[82] V. *infra* Par. 3.1.
[83] Cfr. Cass. Sez. Un. 19 aprile 2007, n. 16568, in *Onelegale*. Più di recente cfr. Cass. Sez. II, 2 maggio 2019, n. 23185, in *Onelegale*; Cass. Sez. VI, 5 ottobre 2010, n. 38457, in *Onelegale*.
[84] Sul punto GULLO, *Malversazione a danno dello Stato*, cit., 415.

rapporto di specialità unilaterale per specificazione con la circostanza di cui all'art. 640, secondo comma, n. 1, c.p. (truffa ai danni dello Stato, di altro ente pubblico o delle Comunità europee) sotto il profilo specifico dell'oggetto materiale del reato. Di conseguenza, una truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche *ex* art. 640-*bis* c.p. rientra in astratto anche nell'ambito delle truffe ai danni dello Stato e il concorso tra le due circostanze è risolto, ai sensi dell'art. 68 c.p., attraverso l'assorbimento della circostanza generale dell'art. 640, cpv., n. 1, c.p. nella circostanza speciale, complessa, di cui all'art. 640-*bis* c.p.[85]

I soggetti passivi di entrambe le ipotesi incriminatrici, invece, sono i medesimi e sono soggetti pubblici[86].

La differenza tra le due circostanze risiede anche nel titolo della disposizione patrimoniale: nell'ipotesi della truffa *ex* art. 640, secondo comma, n. 1, c.p., infatti, l'atto di disposizione patrimoniale può derivare anche da un rapporto contrattuale bilaterale con lo Stato, mentre nell'ipotesi dell'art. 640-*bis* c.p. la disposizione patrimoniale presuppone sempre un'erogazione giustificata dal ricorrere dei presupposti previsti dalla legge[87].

Inoltre, nel caso dell'art. 640, cpv., n. 1, c.p. la truffa esprime una maggior offensività rispetto alla forma base perché il titolare del patrimonio è un soggetto pubblico, ma siffatta ipotesi aggravata resta pur sempre ancorata all'ambito di tutela patrimoniale tipico della truffa[88]. Nella truffa aggravata *ex* art. 640-*bis* c.p., invece, il bene giuridico protetto assume una coloritura pubblicistica, perché non viene in rilievo solamente la lesione patrimoniale dell'ente erogante, ma, come evidenziato, anche lo sviamento dei fondi pubblici dallo scopo per cui erano stati stanziati[89].

[85] Cfr. Cass. Sez. Un. 26 giugno 2002, n. 26351, cit.; BARTOLI, *Truffa aggravata per conseguire erogazioni pubbliche*, cit., 309; PELISSERO, *Truffa aggravata*, cit., 938.
[86] Cfr. Cass. Sez. Un. 26 giugno 2002, n. 26351, cit.
[87] Così Cass. Sez. Un. 19 aprile 2007, n. 16568, cit.
[88] Cfr. LA CUTE, voce *Truffa*, in *Enc. Dir.*, *Vol. XLV*, 1992, 272.
[89] In tal senso ARIOLLI, *La truffa per il conseguimento di erogazioni pubbliche è una circostanza*, cit., 3382.

2.3. Gli elementi essenziali del delitto.

Come già anticipato, il fatto di cui all'art. 640-*bis* c.p. è descritto *per relationem* attraverso il rinvio all'art. 640 c.p. Di conseguenza, come per la truffa comune, è necessario che la condotta sia caratterizzata da artifici e raggiri e che dalla stessa seguano gli eventi tipici del delitto di truffa, vale a dire l'induzione in errore, il compimento di un atto di disposizione patrimoniale e il conseguimento di un ingiusto profitto per l'agente con altrui danno per la persona offesa[90].

La truffa è tradizionalmente definita un reato a cooperazione necessaria della vittima (nel caso dell'art. 640-*bis* c.p. il soggetto pubblico) poiché non si esaurisce nella condotta di aggressione da parte dell'agente, ma richiede un comportamento del soggetto passivo che, ponendo in essere l'atto di disposizione patrimoniale, coopera alla produzione del danno[91]. Il delitto in questione appartiene alla categoria dei c.d. reati in contratto, così definiti perché il disvalore del fatto non è insito nella stipula di un contratto (in sé lecito), bensì nelle modalità illecite con cui si giunge al perfezionamento del negozio[92]. Per quanto riguarda la truffa aggravata *ex* art. 640-*bis* c.p., la condotta truffaldina si manifesta nella formazione del contratto con l'ente pubblico o nel procedimento amministrativo volto ad ottenere la sovvenzione.

Anche per la nozione di artifici e raggiri, dunque, occorre fare riferimento all'elaborazione dottrinale e giurisprudenziale che si è sviluppata in relazione all'art. 640 c.p. Ad opinione di consolidata dottrina, per artificio si intende la trasfigurazione della realtà esterna, simulando ciò che non esiste o dissimulando ciò che esiste (c.d. *mise en scene*); mentre per raggiro si intende ogni inganno, operante direttamente sulla psiche della vittima, realizzato tramite parole e argomentazioni

---

[90] Cfr. DELLA BELLA, *sub* art. 640-*bis* c.p., cit., 2647; DEMURO, *La sequenza causale nella truffa*, Torino, 2022, 6; LA CUTE, voce *Truffa*, cit., 251: «l'intenzione del reo è quella di conseguire un vantaggio patrimoniale attraverso l'inganno teso alla controparte […] la condotta di truffa, pertanto, è ravvisabile nell'induzione in errore, che deve essere qualificata da artifizi e raggiri»; MEZZETTI, voce *Frodi comunitarie*, cit., 317; PULITANÒ, *Diritto Penale. Parte Speciale, Vol. II,* cit., 103.

[91] V. BARTOLI, *I delitti contro il patrimonio*, cit., 315; DEMURO, *sub* art. 640 c.p., in DOLCINI – GATTA (diretto da), *Codice penale commentato*, cit., 2584; FIANDACA, MUSCO, *Diritto Penale. Parte Speciale, Vol. II,* cit., 187; LA CUTE, voce *Truffa*, cit., 250; MANTOVANI, *Diritto penale. Parte speciale. Vol. II*, cit., 215.

[92] Sul punto DEMURO, *La sequenza causale nella truffa*, cit., 5; LEONCINI, *I rapporti tra contratto, reati-contratto e reati in contratto*, in *Riv. It. Dir. e Proc. Pen*. 1990, 3, 1000; PULITANÒ, *Diritto Penale. Parte Speciale, Vol. II,* cit., 108.

volte a far scambiare il falso con il vero: una sorta di menzogna corredata da ulteriori elementi per farla apparire vera. Entrambi i comportamenti sono finalizzati a suscitare un erroneo convincimento nella mente del destinatario, il primo creando un'apparenza esterna, il secondo incidendo direttamente sul pensiero della vittima[93].

Nel corso degli anni la giurisprudenza ha progressivamente incrementato l'ambito di applicazione del delitto di truffa attraverso una dilatazione del concetto di artifici e raggiri, creando un sistema che, secondo alcuni autori, stride con i principi di legalità e tassatività e con l'esigenza di ultima *ratio* propria del diritto penale[94]. L'atteggiamento della giurisprudenza, infatti, sembra più orientato ad attribuire rilevanza ad ogni condotta che, *ex post*, si accerta essere idonea a perpetrare l'inganno con il conseguente danno per la vittima, piuttosto che alla connotazione in termini di artifici o raggiri dell'azione voluta dal legislatore[95].

A titolo esemplificativo, anche la semplice menzogna è stata ritenuta una condotta integrante una delle forme di raggiro[96]. Questa impostazione, invece, è avversata dalla dottrina prevalente, la quale reputa che il raggiro non possa essere integrato dalla pura bugia, poiché il comportamento dell'agente diviene penalmente rilevante quando la menzogna sia inserita in un contesto più articolato, caratterizzato da astuzie, accorgimenti ed argomentazioni che mirano a rendere

---

[93] Sul tema v. ANTOLISEI, *Manuale di diritto penale. Parte speciale*, cit., 474 s.; BARTOLI, *I delitti contro il patrimonio*, cit., 319; DEMURO *sub* art. 640 c.p., cit., 2585; DI VIZIO, *I nuovi abusi penali nelle sovvenzioni pubbliche*, cit., 77; FIANDACA, MUSCO, *Diritto Penale. Parte Speciale, Vol. II,* cit., 191 s.; MANTOVANI, *Diritto penale. Parte speciale. Vol. II*, cit., 216; PULITANÒ, *Diritto Penale. Parte Speciale, Vol. II,* cit., 104.
Nonostante si cerchi di distinguere i due concetti, la formulazione legislativa appare probabilmente ridondante e spesso la giurisprudenza utilizza i due termini in maniera indistinta: così LA CUTE, voce *Truffa*, cit., 257 s.

[94] Sul punto BARTOLI, *I delitti contro il patrimonio*, cit., 320 ss.; BONFIGLIOLI, *L'indebita captazione di sovvenzioni pubbliche tra specialità e sussidiarietà*, in *Cass. Pen*. 2003, 3, 920 s.; DEMURO *sub* art. 640 c.p., cit., 2585; FIANDACA, MUSCO, *Diritto Penale. Parte Speciale, Vol. II,* cit., 189 ss.; MADIA, *Considerazioni in ordine ai rapporti tra l'art. 316-ter c.p. e l'art. 640-bis c.p.: quando l'ipertrofia normativa genera disposizioni in tutto o in parte inutili*, in *Cass. Pen*. 2003, 9, 2683; MANCUSO, *Indebita percezione di erogazioni pubbliche tra specialità e sussidiarietà*, in *Dir. Pen. Proc*. 2004, 11, 1375; MANTOVANI, *Diritto penale. Parte speciale. Vol. II*, cit., 216; PELISSERO, *Truffa aggravata*, cit., 939; PISA, CALCAGNO, *Mendacio e truffa: un problema ancora irrisolto*, in *Dir. Pen. Proc.* 2006, 11, 1386 s.

[95] Così FIANDACA, MUSCO, *Diritto Penale. Parte Speciale, Vol. II,* cit., 189; PELISSERO, *Truffa aggravata*, cit., 939.

[96] Cfr. Cass. Sez. II, 17 settembre 2015, n. 39741, in *Onelegale*; Cass. Sez. Fer. 2 settembre 2010, n. 42719, in *Onelegale*; Cass. Sez. II, 7 aprile 2006, 17513, in *Onelegale*, secondo cui costituisce raggiro anche la mendace dichiarazione, fatta durante le contrattazioni, di essere in grado di adempiere l'obbligazione, con nota di PISA, CALCAGNO, *Mendacio e truffa*, cit., 1383 ss.

verosimile la falsa rappresentazione della realtà, quindi, qualora la menzogna sia accompagnata da una vera e propria condotta fraudolenta[97].

Un altro tema molto discusso afferisce alla possibilità che il silenzio possa integrare la condotta truffaldina. Dal punto di vista pratico si tratta di una questione lungamente diffusa, poiché di fronte ad un comportamento ingannatorio si riscontra sempre un silenzio: o perché la verità non è stata detta o perché è stata sostituita con la menzogna[98].

La giurisprudenza che ha affrontato la questione è oscillante e pare attribuire al silenzio un diverso grado di rilevanza a seconda che la condotta omissiva si inserisca in un rapporto con un soggetto pubblico ovvero in un rapporto tra privati[99]. Nel primo caso, si registrano pronunce in cui si afferma che il silenzio non rientra *ex se* nella nozione di "artifici e raggiri", poiché l'art. 640-*bis* c.p. richiede un *quid pluris* rispetto alla mera omissione di informazioni che caratterizzi il comportamento come fraudolento. Siffatto atteggiamento della Cassazione sarebbe giustificato dalla presenza nel sistema del delitto di indebita percezione *ex* art. 316-*ter* c.p., il quale punisce la condotta di omissione di informazioni dovute e consentirebbe, quindi, di sottrarre dal raggio applicativo della truffa i comportamenti meramente silenti[100]. Accanto a questo primo filone giurisprudenziale, tuttavia, si registrano altre pronunce di segno opposto, ad avviso delle quali il silenzio maliziosamente serbato dal privato sui presupposti per

---

[97] Cfr. ANTOLISEI, *Manuale di diritto penale. Parte speciale*, cit., 475 s.; BARTOLI, *I delitti contro il patrimonio*, cit., 320 s.; DEMURO *sub* art. 640 c.p., cit., 2586, secondo cui non ogni azione negativa finalizzata ad influire sulle scelte di comportamento altrui, anche di natura economica, può essere valutata come illecita; GROSSO, *Considerazioni sul momento e sul luogo e del commesso reato del delitto di truffa*, in DOLCINI, PALIERO (a cura di), *Studi in onore di Giorgio Marinucci*, Vol. III; Milano, 2006, 2392, secondo cui far rientrare nella nozione di artifici e raggiri l'affermazione del falso o la negazione del vero costituirebbe un'operazione analogica; LA CUTE, voce *Truffa*, cit., 260; MEZZETTI, voce *Frodi comunitarie*, cit., 317; PEDRAZZI, *Inganno ed errore nei delitti contro il patrimonio*, Milano, 1955, 250; SAMMARCO, *La truffa contrattuale*, Milano, II ed., 1988, 189.

[98] V. DEMURO *sub* art. 640 c.p., cit., 2590.

[99] Così DEMURO *sub* art. 640 c.p., cit., 2591; TUMMINELLO, *L'indebito conguaglio da parte del datore di lavoro di prestazioni da anticipare al lavoratore per conto dell'INPS. Prospettive* de iure condito *e* de iure condendo, in *Riv. Trim. Dir. Pen. Econ*. 2023, 1-2, 264 s.

[100] Cfr. Cass. Sez. II, 26 febbraio 2019, n. 16817, in *Onelegale*, secondo cui il malizioso silenzio è un comportamento meramente omissivo integrante il delitto di cui all'art. 316-*ter* c.p.; Cass. Sez. II, 23 ottobre 2013, n. 48820, in *Onelegale*; Cass. Sez. II, 8 febbraio 2011, n. 21100, in *Onelegale*; TUMMINELLO, *L'indebito conguaglio da parte del datore di lavoro*, cit., 263.
V. *funditus infra* Par. 3.3.

ottenere il contributo non spettante integra pacificamente il requisito degli artifici e raggiri[101].

Diverso è l'atteggiamento della Suprema Corte in relazione ai rapporti tra privati. In questo settore, secondo la giurisprudenza ormai consolidata, anche il silenzio maliziosamente serbato da uno dei contraenti su circostanze rilevanti del sinallagma contrattuale, che questi abbia il dovere di far conoscere, integra l'elemento oggettivo del raggiro perché idoneo a carpire alla vittima un consenso che altrimenti avrebbe negato[102]. In particolare, la Cassazione ha affermato che. affinché il silenzio assuma rilevanza penale nell'ambito della truffa, occorre innanzitutto un obbligo giuridico di informazione in capo al soggetto, che può discendere anche da norme extrapenali come gli artt. 1337 e 1375 c.c. che impongono alle parti di comportarsi secondo buona fede nel corso delle trattative e durante l'esecuzione del contratto, e che è necessario accertare, inoltre, secondo un giudizio *ex post*, l'idoneità del silenzio a ingenerare la situazione di erronea rappresentazione della realtà nella mente della vittima, in modo tale da influenzarne le proprie determinazioni e a convincerla a porre in essere l'atto di disposizione patrimoniale lesivo per la sua sfera giuridica[103].

La posizione maggioritaria in dottrina, invece, esclude la circostanza che la truffa possa essere integrata dal mero silenzio. In primo luogo, sul piano letterale, si osserva che la locuzione "artifici o raggiri" farebbe riferimento ad una condotta attiva; pertanto, se si intende rispettare il divieto di analogia, non si può ricomprendere il silenzio all'interno della condotta tipica della truffa[104]. In secondo luogo, sul piano strutturale, si ritiene che il comportamento omissivo non sarebbe

---

[101] Cfr. Cass. Sez. VI, 5 marzo 2019, n. 13411, in *Onelegale*; Cass. Sez. II, 10 marzo 2011, n. 14232, in *Onelegale*; Cass. Sez. II, 13 maggio 2008, n. 22692, in *Onelegale*.

[102] Così Cass. Sez. VI, 5 marzo 2019, n. 13411, in *Onelegale*; Cass. Sez. II, 9 maggio 2018, n. 23079, in *Onelegale*; Cass. Sez. II, 16 novembre 2017, n. 53593, in *Onelegale*; Cass. Sez. II, 18 giugno 2015, n. 28791, in *Onelegale*; Cass. Sez. II, 19 marzo 2013, n. 28703, in *Onelegale*; Cass. Sez. II, 13 giugno 2012, n. 30686, in *Onelegale* con nota di GASPARRE, *Chi tace sulla non titolarità di un diritto di proprietà può prefigurare il requisito del raggiro idoneo a configurare truffa*, in *Dir. e Giust*. 2012, 696 ss.

In questo senso anche LA CUTE, voce *Truffa*, cit., 260.

[103] Cfr. Cass. Sez. II, 15 luglio 2014, n. 32659, in *Onelegale*; Cass. Sez. II, 13 maggio 2008, n. 22692, cit. che porta anche l'esempio dell'obbligo di comunicazione gravante sul mediatore *ex* art. 1759 c.c.; Cass. Sez. II, 21 giugno 2005, n. 33466, in *Onelegale.*

[104] Così DEMURO *sub* art. 640 c.p., cit., 2590 s.; GROSSO, *Considerazioni sul momento e sul luogo*, cit., 2392, secondo cui ricomprendere il silenzio nel concetto di artifici e raggiri significa sconfinare nell'analogia; MEZZETTI, voce *Frodi comunitarie*, cit., 323.

idoneo a indurre in errore la vittima, ma la lascerebbe nel suo stato di ignoranza, e tantomeno consentirebbe di accertare agevolmente il nesso causale con l'evento dannoso[105]. Inoltre, si afferma che la buona fede, per la sua genericità, non possa fondare uno specifico obbligo di dire la verità ai sensi dell'art. 40, secondo comma, c.p. perché ciò sarebbe in contrasto con i principi di tassatività e determinatezza[106]. In sostanza, mancherebbe un obbligo generale di garanzia avente ad oggetto la protezione dei beni del soggetto passivo che possa fondare una responsabilità per omesso impedimento dell'evento[107]. Infine, molti autori sostengono che l'equiparazione dell'omissione all'azione *ex* art. 40, primo comma, c.p. non possa avvenire con riguardo ai reati a forma vincolata, dei quali la truffa rappresenta il classico esempio: nel rispetto, ancora una volta, del principio di tassatività, infatti, gli artifici e raggiri implicherebbero un comportamento attivo e propulsivo dell'agente, dotato di una significativa gravità, il che sarebbe difficilmente compatibile con un contegno meramente passivo[108]. La struttura a forma vincolata, infatti, avrebbe la funzione di assegnare una tutela al patrimonio solo contro determinate modalità di aggressione, ritenute più gravi e insidiose[109]. Se si ragionasse diversamente, invece, si trasformerebbe la truffa in una fattispecie causalmente orientata, in cui il disvalore del fatto sarebbe incentrato sull'induzione in errore del soggetto passivo e non sulla specificità della condotta, come invece richiesto dal legislatore[110].

Infine, un orientamento mediano cerca di distinguere tra il silenzio significativo e la mera inerzia. Il primo, alla stregua di un comportamento concludente, sarebbe idoneo a ricadere nella condotta ingannatoria tipica della truffa perché l'atteggiamento omissivo, valutato alla luce del contesto in cui si è

---

[105] Sul tema DEMURO *sub* art. 640 c.p., cit., 2590 s.; FIANDACA, MUSCO, *Diritto Penale. Parte Speciale, Vol. II,* cit., 195.
[106] In proposito PISA, CALCAGNO, *Mendacio e truffa*, cit., 1386 ss.
[107] In tal senso GROSSO, *Considerazioni sul momento e sul luogo*, cit., 2391.
[108] Così BARTOLI, *I delitti contro il patrimonio*, cit., 321; FIANDACA, MUSCO, *Diritto Penale. Parte Speciale, Vol. II,* cit., 195 s.; GROSSO, *Considerazioni sul momento e sul luogo*, cit., 2390 ss.; MANTOVANI, *Diritto penale. Parte speciale. Vol. II*, cit., 217; MEZZETTI, voce *Frodi comunitarie*, cit., 323; PELISSERO, *Truffa aggravata*, cit., 942; SAMMARCO, *La truffa contrattuale*, cit., 66.
[109] Così DEMURO, *La sequenza causale nella truffa*, cit., 5, secondo cui la struttura a forma vincolata determina una selezione dell'offesa e limita l'operatività della fattispecie, in quanto tesa a reagire solo contro determinate modalità di aggressione del patrimonio.
[110] Sul punto GROSSO, *Considerazioni sul momento e sul luogo*, cit., 2392; LEONCINI, *La truffa in assunzione ad un pubblico impiego*, in *Cass. Pen*. 1999, 9, 2483 ss.

manifestato, potrebbe assumere un preciso significato finalizzato a indurre in errore la vittima. Si rileva, altresì, che il silenzio potrebbe rappresentare anche solamente un segmento, di tipo omissivo, della condotta penalmente rilevante che, nell'insieme delle circostanze concrete, è da qualificarsi come un comportamento concludente di tipo commissivo[111]. Applicato alle procedure di finanziamento rilevanti *ex* art. 640-*bis* c.p., questo ragionamento porta a rilevare che il silenzio può assumere i caratteri del raggiro in quanto l'agente, che ha l'obbligo di fornire informazioni veritiere e complete quando compila la richiesta di finanziamento, se omette alcune informazioni rilevanti, rende una domanda incompleta che non permette all'ente erogatore di ottenere una percezione di dati conformi al vero e, pertanto, pone in essere un comportamento idoneo a indurlo in errore[112].

In senso critico a questa impostazione, si obietta che il focus del problema si sposterebbe così verso la distinzione tra il silenzio significativo e la mera inerzia, in quanto l'omissione di obblighi di informazione e il silenzio maliziosamente serbato nel corso delle trattative parrebbero condotte neutre, espressive tanto di un comportamento concludente quanto di una mera reticenza in base alle circostanze del caso concreto[113].

Inserendosi nel solco appena tracciato, un filone giurisprudenziale – analogamente a quanto accade circa la condotta omissiva – tende a valutare diversamente la rilevanza penale del mendacio a seconda che il soggetto passivo abbia natura pubblicistica o privatistica[114]. Infatti, nel caso di una truffa ai danni di un soggetto pubblico, la Cassazione sembra affermare la rilevanza penale della falsa dichiarazione in via di eccezione, vale a dire solo quando sussista in capo al privato un obbligo giuridico di dire il vero (specialmente se penalmente sanzionato), mentre

---

[111] Così MARINI, *Profili della truffa nell'ordinamento penale italiano*, Milano, 1970, 88; MARRA, *Truffa*, in FIORE (diretto da), *I reati contro il patrimonio*, Milano, 2010, 494; SAMMARCO, *La truffa contrattuale*, cit., 170.
A titolo esemplificativo, la giurisprudenza ritiene integrato l'estremo del raggiro tramite un comportamento silente nel caso in cui l'agente taccia sul verificarsi di un evento sopravvenuto che costituisce il presupposto del mantenimento di un'obbligazione pecuniaria a carattere periodico, in quanto condotta orientata a trarre in inganno il debitore sul permanere della causa dell'obbligazione: cfr. Cass. Sez. II, 2 dicembre 2016, n. 53667, in *Onelegale*; Cass. Sez. VI, 8 gennaio 2004, n. 17688, in *Onelegale.*

[112] In tal senso PELISSERO, *Truffa aggravata*, cit., 943.

[113] In tal senso DEMURO *sub* art. 640 c.p., cit., 2594. FIANDACA, MUSCO, *Diritto Penale. Parte Speciale, Vol. II*, cit., 194 s.

[114] Così PISA, CALCAGNO, *Mendacio e truffa*, cit., 1387 s.; TUMMINELLO, *L'indebito conguaglio da parte del datore di lavoro*, cit., 263.

generalmente nega la possibilità per la falsa dichiarazione di integrare gli estremi degli artifici o raggiri, richiedendo un *quid pluris*, come l'attitudine della condotta e eludere la possibilità di controllo dell'ente pubblico[115]. Al contrario, nel caso di una truffa tra privati (e, quindi, nelle c.d. truffe contrattuali) di regola la Cassazione, adottando un'interpretazione più lata, ritiene che la presenza di una falsa dichiarazione o di un documento non veritiero siano elementi sufficienti ad integrare gli estremi del raggiro[116].

Questo diverso regime troverebbe giustificazione proprio alla luce del fatto che, nel contesto pubblicistico, la previsione dell'art. 316-*ter* c.p. sarebbe in grado di coprire quelle condotte di false dichiarazioni non integranti artifici o raggiri, evitando così dei vuoti di tutela. Nei rapporti tra privati, invece, al fine di salvaguardare soggetti considerati più deboli e in assenza di ulteriori norme incriminatrici che possano venire in rilievo, il mendacio, come il silenzio, può essere punito solamente attraverso la fattispecie di truffa[117].

Come accennato, una rilevante indicazione sistematica per delineare con maggior precisione i confini della truffa aggravata *ex* art. 640-*bis* c.p. è data dalla presenza, nel sistema di tutela penale delle pubbliche sovvenzioni, del delitto di indebita percezione di erogazioni pubbliche di cui all'art. 316-*ter* c.p. Rinviando sul punto ad un'analisi più approfondita[118], è opportuno in questa sede anticipare che, poiché l'opinione dominante ritiene che l'art. 316-*ter* c.p. si ponga in rapporto di sussidiarietà rispetto all'art. 640-*bis* c.p., in quanto l'obiettivo del legislatore del 2000, in adempimento dell'obbligo comunitario previsto dalla Convenzione PIF, era quello di colmare un vuoto di tutela del nostro ordinamento, andando a colpire frodi che non rientrassero nel raggio applicativo della truffa aggravata[119], occorre necessariamente distinguere le condotte dei due delitti.

---

[115] Cfr. Cass. Sez. II, 5 novembre 2008, n. 45365, in *Onelegale*; Cass. Sez. II, 6 giugno 2006, n. 30682, in *Onelegale*; Cass. Sez. II, 10 febbraio 2006, n. 10231, in *Onelegale*; DEMURO *sub* art. 640 c.p., cit., 2587.

[116] Cfr. Cass. Sez. II, 15 ottobre 2009, n. 43347, in *Onelegale*; Cass. Sez. VI, 18 giugno 2007, n. 26684, in *Onelegale*; Cass. Sez. II, 7 aprile 2006, 17513, cit.;

[117] In proposito DEMURO *sub* art. 640 c.p., cit., 2587, 2591; PISA, CALCAGNO, *Mendacio e truffa*, cit., 1387 s.

[118] V. *infra* Par. 3.3.

[119] In giurisprudenza le tappe principali sono segnate dalle pronunce Cass. Sez. Un. 16 dicembre 2010, n. 7537, in *Onelegale*; Cass. Sez. Un. 19 aprile 2007, n. 16568, in *Onelegale*; Corte Cost. Ord. 8 marzo 2004, n. 95, in *Dejure.*

Pertanto, la mera esposizione di dati falsi e l'omissione di informazioni dovute (che sono i comportamenti tipici del delitto di indebita percezione di erogazioni) rappresenterebbero comportamenti che non possono integrare gli artifici o i raggiri propri del delitto di truffa, altrimenti la nuova fattispecie dell'art. 316-*ter* c.p. risulterebbe totalmente svuotata del suo ambito applicativo, stante anche la clausola di salvezza in apertura della disposizione in favore dell'art. 640-*bis* c.p.[120] Da quanto detto discenderebbe che la nozione di artifici e raggiri richieda un *quid pluris* rispetto sia alla mera presentazione di dichiarazioni o documenti falsi, sia al silenzio antidoveroso. Queste due condotte, infatti, costituirebbero un fatto strutturalmente diverso dagli artifici e raggiri e, non inducendo in errore il soggetto passivo, non sarebbero sufficienti ad integrare gli estremi della truffa[121].

Venendo ora agli altri elementi tipici della truffa, l'induzione in errore è il primo degli eventi che caratterizzano il delitto di cui all'art. 640 c.p. Esso costituisce l'effetto immediato della condotta ingannatoria dell'agente la quale, in virtù di un processo di causalità psicologica, si riverbera nella psiche della vittima[122]. Il soggetto passivo, infatti, in forza dell'erroneo convincimento maturato, si determina al compimento dell'atto pregiudizievole per la propria sfera patrimoniale[123]. Ai fini della sussistenza del reato, è necessario che la condotta fraudolenta preceda l'induzione in errore e che, altresì, sia accertato in maniera specifica il nesso di derivazione causale tra l'errore e gli artifici e raggiri realizzati dall'agente[124]. A questo primo accertamento se ne deve aggiungere un altro, sempre

---

[120] Così DELLA BELLA, *sub* art. 640-*bis* c.p., cit., 2647; MEZZETTI, voce *Frodi comunitarie*, cit., 323.
[121] In tal senso DELLA BELLA, *sub* art. 640-*bis* c.p., cit., 2647.
In giurisprudenza v. Cass. Sez. II, 19 ottobre 2012, n. 46064, in *Onelegale*; Cass. Sez. VI, 5 ottobre 2010, n. 38457, in *Onelegale*.
Già prima dell'introduzione dell'art. 316-*ter* c.p. nel nostro ordinamento PELISSERO, *Truffa aggravata*, cit., 941 riteneva che la mera esposizione di notizie false non potesse integrare la tipicità dell'art. 640-*bis* c.p.
[122] Sul punto DEMURO *sub* art. 640 c.p., cit., 2595; LA CUTE, voce *Truffa*, cit., 252: l'induzione in errore è l'obiettivo del soggetto agente, perché «senza l'induzione in errore non può conseguire il profitto».
[123] In proposito LA CUTE, voce *Truffa*, cit., 255; PEDRAZZI, *Inganno ed errore*, cit., 124.
[124] Cfr. Cass. Sez. II 12 gennaio 2018, n. 12614, in *Onelegale*; Cass. Sez. II, 15 febbraio 2017, n. 9197, in *Onelegale*. Non saranno, quindi, penalmente rilevanti le situazioni in cui l'errore non sia indotto, come l'ipotesi di errore spontaneo o determinato da propria colpa: v. PISAPIA, *Violenza, minaccia ed inganno nel diritto penale*, Napoli, 1940, 144.

di tipo psicologico, che è il nesso che lega l'erroneo convincimento della vittima all'atto di disposizione patrimoniale[125].

L'errore consiste in uno stato di divergenza tra la realtà e la percezione soggettiva della stessa da parte della vittima, la quale ha maturato, a causa della condotta decettiva dell'agente, un convincimento che non corrisponde al vero[126]. La dottrina penalistica richiama in proposito l'art. 1429 c.c. con riferimento alla circostanza per cui l'errore debba essere determinante per il consenso e, quindi, esercitare un'influenza decisiva sulla volontà negoziale del soggetto passivo[127].

Come accennato, la struttura della fattispecie richiede un nesso di causalità psicologica tra inganno ed errore[128]. Tale processo consiste in una concatenazione di fatti psichici che influenzano la volontà della vittima e la portano al compimento dell'atto di disposizione patrimoniale[129]. Secondo la dottrina maggioritaria, inoltre, il termine "induzione" farebbe riferimento alla condotta di provocare nella mente della vittima uno stato psicologico di errore prima inesistente, pertanto non ricorrerebbero gli estremi della truffa qualora il reo si limitasse ad approfittare di uno stato di errore preesistente[130]. Sulla scia di tale pensiero, alcuni autori ritengono che l'induzione sussista anche qualora l'agente con il suo contegno abbia rafforzato lo stato di errore in cui la vittima già versava, poiché la condotta di mantenimento della situazione di errore sarebbe diversa dal mero approfittamento della stessa[131].

Diversa dall'errore è la situazione di ignoranza, la quale non si verifica nel caso di una falsa rappresentazione della realtà, bensì in assenza proprio di una rappresentazione. Chi ignora determinate circostanze, infatti, non versa propriamente in uno stato di errore, ma in una situazione di mancanza di conoscenza. Poiché di fronte all'ignoranza manca uno stato psicologico nuovo

---

[125] Così DEMURO *sub* art. 640 c.p., cit., 2595.
[126] V. BARTOLI, *I delitti contro il patrimonio*, cit., 318; LA CUTE, voce *Truffa*, cit., 256; FIANDACA, MUSCO, *Diritto Penale. Parte Speciale, Vol. II,* cit., 196; PEDRAZZI, *Inganno ed errore*, cit., 125; PULITANÒ, *Diritto Penale. Parte Speciale, Vol. II,* cit., 107;
[127] Così CARACCIOLI, *Reati di mendacio e valutazioni*, Milano, 1962, 136; DEMURO *sub* art. 640 c.p., cit., 2596; PISAPIA, *Violenza, minaccia ed inganno*, cit., 144.
[128] V. LA CUTE, voce *Truffa*, cit., 267; MARRA, *Truffa*, cit., 495; MEZZETTI, voce *Frodi comunitarie*, cit., 317.
[129] Sul punto DE MARSICO, *Delitti contro il patrimonio*, Napoli, 1951, 189; PEDRAZZI, *Inganno ed errore*, cit., 124.
[130] In proposito DEMURO *sub* art. 640 c.p., cit., 2596; LA CUTE, voce *Truffa*, cit., 256 s.; PULITANÒ, *Diritto Penale. Parte Speciale, Vol. II,* cit., 107 s.; ZANNOTTI, *La truffa*, Milano, 1993, 41.
[131] In tal senso LA CUTE, voce *Truffa*, cit., 256 s.; PEDRAZZI, *Inganno ed errore*, cit., 183; SAMMARCO, *La truffa contrattuale*, cit., 175.

cagionato dall'inganno dell'agente, si esclude la configurabilità della truffa[132]. Tuttavia, come nel caso dell'errore preesistente, si pensa che possa assumere rilevanza penale la condotta del reo finalizzata a mantenere o rafforzare l'altrui ignoranza per indurre il destinatario ad un atto per sé pregiudizievole[133].

Requisito costitutivo implicito della fattispecie di truffa è l'atto di disposizione patrimoniale, elemento che rende evidente come il delitto di cui all'art. 640 c.p. sia un reato a cooperazione necessaria con la vittima[134]. Il trasferimento patrimoniale, oltre ad essere la causa del danno per il soggetto passivo e dell'arricchimento ingiusto per il reo, segna il passaggio da un fenomeno fino a quel momento rimasto interno alla mente del soggetto indotto in errore ad un evento percepibile all'esterno[135]. All'atto dispositivo si tende ad attribuire un'ampia portata applicativa, in quanto non è necessario che sia configurato quale vero e proprio atto negoziale o giuridico in senso stretto, potendo anche consistere in una *traditio*, in un atto di assenso o in un fatto omissivo, purché idoneo a produrre un danno[136]. Con riferimento al delitto di cui all'art. 640-*bis* c.p., l'atto di disposizione patrimoniale consiste nell'erogazione del contributo economico specificamente previsto come oggetto materiale del reato[137].

L'aspetto più interessante che rileva ai nostri fini riguarda il caso in cui non vi sia coincidenza fra il soggetto indotto in errore, che compie l'atto di disposizione patrimoniale, e il soggetto passivo del danno. Nel procedimento di sovvenzione,

---

[132] Sul punto BARTOLI, *I delitti contro il patrimonio*, cit., 318; DEMURO *sub* art. 640 c.p., cit., 2597; FIANDACA, MUSCO, *Diritto Penale. Parte Speciale, Vol. II,* cit., 196; LA CUTE, voce *Truffa*, cit., 256.

[133] In proposito BARTOLI, *I delitti contro il patrimonio*, cit., 318; DEMURO *sub* art. 640 c.p., cit., 2597.

[134] V. ANTOLISEI, *Manuale di diritto penale. Parte speciale*, cit., 478; FALCINELLI, *L'atto dispositivo nei delitti contro il patrimonio. Sezioni e intersezioni del sistema penale*, Torino, 2013, 38 ss.; LA CUTE, voce *Truffa*, cit., 255.

In giurisprudenza v. Cass. Sez. Un. 29 settembre 2011, n. 155, in *Onelegale*; Cass. Sez. II, 23 ottobre 2013, n. 5792, in *Onelegale*.

[135] Sul punto DEMURO *sub* art. 640 c.p., cit., 2603; LA CUTE, voce *Truffa*, cit., 261; PEDRAZZI, *Inganno ed errore*, cit., 59.

[136] Così ANTOLISEI, *Manuale di diritto penale. Parte speciale*, cit., 479; DEMURO *sub* art. 640 c.p., cit., 2604; DI VIZIO, *I nuovi abusi penali nelle sovvenzioni pubbliche,* cit., 80; LA CUTE, voce *Truffa*, cit., 262; MANTOVANI, *Diritto penale. Parte speciale. Vol. II*, cit., 220 s.; ZANNOTTI, *La truffa*, cit., 88.

In giurisprudenza v. Cass. Sez. Un. 29 settembre 2011, n. 155, in *Onelegale*; Cass. Sez. II, 2 ottobre 2020, n. 37133, in *Onelegale*.

V., altresì, PULITANÒ, *Diritto Penale. Parte Speciale, Vol. II,* cit., 109, secondo cui: «è atto di disposizione patrimoniale qualsiasi atto giuridico idoneo ad incidere sulla sfera patrimoniale del disponente, alternandone in senso sfavorevole la consistenza».

[137] Sul punto MEZZETTI, voce *Frodi comunitarie*, cit., 318.

infatti, è il funzionario dell'ente pubblico, indotto in errore dal privato, che eroga il contributo al termine della procedura di sovvenzione, ma chi subisce il danno patrimoniale è Stato, l'ente pubblico o l'Unione europea[138]. Se, da un lato, la giurisprudenza afferma la necessaria identità tra il soggetto ingannato che compie l'atto dispositivo e il soggetto su cui ricadono le conseguenze patrimoniali dello stesso[139], dall'altro lato, ritiene configurabile la truffa qualora il soggetto passivo del raggiro sia diverso dal soggetto passivo del danno, purché sussista un nesso di causalità tra la condotta truffaldina posta in essere per indurre in errore il terzo, il profitto tratto dal truffatore ed il danno patrimoniale patito dal truffato[140]. Occorre, quindi, che il soggetto ingannato abbia la gestione degli interessi patrimoniali di un determinato ente e, di conseguenza, il potere giuridico di porre in essere atti dispositivi di siffatto patrimonio che incidono nella sfera giuridica del titolare, che, in tal modo, subisce il pregiudizio patrimoniale[141].

In giurisprudenza si è anche rilevato che, ai fini della ravvisabilità del delitto in commento, non è richiesta l'identificazione delle persone fisiche che agiscono per conto dell'ente erogatore, poiché, a fronte di condotte idonee a incidere sull'intero processo decisionale, la persona fisica materialmente indotta in errore può essere qualsiasi soggetto che ha contribuito al formarsi della volontà dell'ente[142]. L'ente erogatore, infatti, si determina attraverso le persone fisiche che lo rappresentato, le quali, compiendo le attività di verifica e istruttoria relative alle

---

[138] V. PELISSERO, *Truffa aggravata*, cit., 949. Analoghe considerazioni sono state svolte con riferimento al sistema di garanzie pubbliche delle misure a sostegno delle imprese colpite dalla pandemia da Covid-19 introdotte dal d.l. 23/2020 *supra* viste: cfr. ORSI, *La tutela penale del credito garantito dallo Stato*, cit., 79 s.

[139] Cfr. Cass. Sez. II, 18 gennaio 2017, n. 18968, in *Onelegale*; Cass. Sez. II, 15 gennaio 2013, n. 18762, in *Onelegale*.

[140] Cfr. Cass. Sez. II, 19 luglio 2018, n. 39958, in *Onelegale*; Cass. Sez. II, 6 ottobre 2015, n. 2281, in *Onelegale*; Cass. Sez. II, 17 luglio 2013, n. 43143, in *Onelegale*; Cass. Sez. II, 5 marzo 2008, n. 10085, in *Onelegale*.
V., altresì, DI VIZIO, *I nuovi abusi penali nelle sovvenzioni pubbliche*, cit., 76; ORSI, *La tutela penale del credito garantito dallo Stato*, cit., 79 s.

[141] Così ANTOLISEI, *Manuale di diritto penale. Parte speciale*, cit., 480; DEMURO *sub* art. 640 c.p., cit., 2605; DI VIZIO, *I nuovi abusi penali nelle sovvenzioni pubbliche*, cit., 76: è quanto accade, ad esempio, nel caso in cui tra il soggetto raggirato e quello danneggiato ricorra un rapporto di rappresentanza legale o negoziale, in forza del quale il primo, che subisce l'inganno, abbia la possibilità di incidere giuridicamente sul patrimonio del rappresentato; FIANDACA, MUSCO, *Diritto Penale. Parte Speciale, Vol. II*, cit., 197; LA CUTE, voce *Truffa*, cit., 254; MANTOVANI, *Diritto penale. Parte speciale. Vol. II*, cit., 218; PEDRAZZI, *Inganno ed errore*, cit., 93; PELISSERO, *Truffa aggravata*, cit., 949.

[142] Così Cass. Sez. II, 27 novembre 2019, n. 3442, in *Onelegale*; Cass. Sez. II, 27 settembre 2016, n. 52316, in *Onelegale*.

istanze che vengono presentate, rappresentano dei singoli tasselli dell'intero procedimento amministrativo. Non è, quindi, necessaria l'individuazione del singolo o dei singoli che concretamente sono stati ingannati, purché la condotta decettiva dell'agente abbia condizionato l'intero processo decisionale che ha portato alla concessione della sovvenzione[143].

Quanto all'elemento dell'ingiusto profitto, esso consiste nell'acquisizione di un vantaggio non dovuto da parte dell'agente, o perché questi risulta privo di titolo giustificativo o perché siffatto vantaggio si pone in contrasto con una norma giuridica[144]. Sul piano generale, il profitto del reato consiste in qualsiasi vantaggio o utilità, non necessariamente a contenuto economico-patrimoniale, derivante in via immediata e diretta dalla commissione dell'illecito o, nel caso di reati a dolo specifico, avuto di mira dal soggetto attivo[145]. In quanto elemento costitutivo del reato, che – al pari del danno – deriva dalla concatenazione causale innescata dagli artifici e raggiri, la realizzazione del profitto individua il momento consumativo della truffa[146].

La scelta del legislatore di sanzionare penalmente comportamenti che culminano con il conseguimento di un ingiusto profitto da parte del reo ha la funzione non solo di evitare l'impoverimento delle vittime, ma anche di stigmatizzare e contrastare arricchimenti realizzati attraverso mezzi illeciti e, in ogni caso, non spettanti. Dal punto di vista criminologico, infatti, il profitto è considerato il motore principale dell'agire economico, sia lecito che illecito[147].

---

[143] Sul punto DI VIZIO, *I nuovi abusi penali nelle sovvenzioni pubbliche*, cit., 77.

[144] In argomento DELLA BELLA, *sub* art. 640-*bis* c.p., cit., 2649; DEMURO *sub* art. 640 c.p., cit., 2612; FIANDACA, MUSCO, *Diritto Penale. Parte Speciale, Vol. II*, cit., 206; LA CUTE, voce *Truffa*, cit., 263.

[145] In giurisprudenza cfr. Cass. Sez. Un. 25 maggio 2023, n. 41570, in *Onelegale* con nota di QUARCHIONI, *Al "profitto" non c'è mai "fine". Considerazioni a margine della pronuncia delle Sezioni unite sul dolo specifico del delitto di furto*, in *Cass. Pen*. 2024, 6, 1728 ss. e di VALENTE BAGATTINI, *Le Sezioni Unite sul fine di profitto nel delitto di furto*, in *Dir. Pen. Proc*. 2024, 4, 478 ss.; Cass. Sez. Un. 26 giugno 2015, n. 31617, in *Onelegale.*

V., altresì, DI VIZIO, *I nuovi abusi penali nelle sovvenzioni pubbliche*, cit., 80.

In dottrina v. ANTOLISEI, *Manuale di diritto penale. Parte speciale*, cit., 482 s.; BARTOLI, *I delitti contro il patrimonio*, cit., 322; LA CUTE, voce *Truffa*, cit., 263; SGUBBI, voce *Patrimonio (reati contro il)*, in *Enc. Dir*. 1982, Vol. XXXII, 384.

In dottrina sono invece favorevoli al recupero di una dimensione patrimoniale del profitto inteso come effettivo accrescimento di ricchezza DEMURO *sub* art. 640 c.p., cit., 2612; MEZZETTI, voce *Frodi comunitarie*, cit., 319; PEDRAZZI, *Inganno ed errore*, cit., 38.

La giurisprudenza ha avuto modo di definire il profitto come il termine di qualificazione dell'evento che si riflette nel dolo dell'agente: così Cass. Sez. II, 15 ottobre 2009, n. 43347, cit.

[146] V. *infra* Par. 2.4.

[147] Così SGUBBI, voce *Patrimonio (reati contro il)*, cit., 383 s.

Con riferimento all'art. 640-*bis* c.p., secondo la giurisprudenza è la falsificazione dei documenti che sono alla base della richiesta del contributo fatta dal privato a rendere illecito il profitto eventualmente conseguito, perché tale condotta decettiva è idonea a indurre in errore l'autorità concedente circa l'esistenza delle condizioni per l'erogazione del contributo e dimostrerebbe altresì la non spettanza del beneficio richiesto[148]. In sostanza, l'ingiusto profitto della truffa aggravata *ex* art. 640-*bis* c.p. risiede proprio nell'erogazione indebita ottenuta[149]. Sotto questo profilo, la Corte di Giustizia dell'Unione europea ha affermato che è compito del giudice nazionale valutare la compatibilità con i principi del diritto dell'Unione della norma di diritto interno da cui discende il carattere indebito dell'erogazione[150]. Secondo la nostra giurisprudenza, rientra nelle competenze del legislatore nazionale individuare tanto le condotte penalmente rilevanti, quanto i relativi profitti illeciti[151], perché il profitto – che ha natura di elemento normativo integrativo della fattispecie – va individuato *aliunde*, attraverso le indicazioni presenti nell'ordinamento extrapenale, rispetto all'illiceità del fatto offensivo già frutto della scelta di repressione penale[152].

Il delitto punito dall'art. 640-*bis* c.p., invece, non è configurabile quando l'utilità costituente profitto del reato venga destinata allo stesso ente pubblico cui appartiene il soggetto agente, in quanto la struttura della norma esige che il profitto venga conseguito per sé o per altri, e in quest'ultima nozione non può essere incluso lo stesso ente per cui operi la persona fisica autore del reato[153].

---

[148] Cfr. Cass. Sez. II, 5 ottobre 2016, n. 53650, in *Onelegale*: nel caso di specie la Suprema Corte ha affermato che la falsificazione di anche uno solo degli atti su cui si basa la richiesta del contributo determina l'illiceità dell'intero contributo erogato che diviene ingiusto profitto del reato.
In dottrina, infatti, si osserva che nella normalità dei casi è l'illiceità del mezzo utilizzato dall'agente una condizione sufficiente per qualificare come ingiusto il risultato conseguito: v. DEMURO *sub* art. 640 c.p., cit., 2612.

[149] Cfr. Cass. Sez. II, 28 settembre 2020, n. 3439, in *Onelegale*; Cass. Sez. II, 12 maggio 2011, n. 35355, in *Onelegale*. V., altresì, FABBRO, *Truffa per il conseguimento di erogazioni pubbliche*, cit., 2326.
Per ulteriori specificazioni per quanto riguarda il profitto confiscabile v. *infra* Par. 2.5.

[150] Cfr. Corte di Giustizia Sez. II, 24 giugno 2010, causa C-375/08, *Pontini* con nota di COLELLA, *L'influenza disapplicatrice del diritto comunitario sulle norme interne richiamate da elementi normativi della fattispecie penale: la vicenda "Pascoli d'oro"*, in *Dir. Pen. Proc*. 2011, 1, 57 ss.

[151] Così Cass. Sez. II, 5 ottobre 2016, n. 53650, cit.

[152] Così Cass. Sez. II, 15 ottobre 2009, n. 43347, cit.

[153] Cfr. Cass. Sez. II, 28 aprile 2021, n. 20996, in *Onelegale*; DI VIZIO, *I nuovi abusi penali nelle sovvenzioni pubbliche,* cit., 80.

Il danno rappresenta per il soggetto passivo l'equivalente dell'arricchimento ingiusto del reo sul versante economico[154]. Nella truffa aggravata *ex* art. 640-*bis* c.p., infatti, il danno consiste nella perdita patrimoniale subita dall'ente erogatore corrispondente al valore economico del contributo, e si identifica con il danno emergente che sorge al momento della concreta elargizione della sovvenzione[155]. Sotto questo profilo, dunque, la truffa aggravata non si discosterebbe molto dalla sua forma base[156].

Tuttavia, in considerazione del peculiare bene giuridico tutelato, nel caso dell'art. 640-*bis* c.p. si dovrebbe parlare più propriamente di un danno da

---

[154] Cfr. Cass. Sez. II, 12 maggio 2011, n. 35355, in *Onelegale*; Cass. Sez. II, 15 ottobre 2009, n. 43347, cit.; FIANDACA, MUSCO, *Diritto Penale. Parte Speciale, Vol. II*, cit., 205.
Il danno e il profitto sono due eventi strettamente collegati anche se concettualmente distinti: v. DEMURO *sub* art. 640 c.p., cit., 2611; PEDRAZZI, *Inganno ed errore*, cit., 38.

[155] Sul punto DELLA BELLA, *sub* art. 640-*bis* c.p., cit., 2650.
In giurisprudenza v. Cass. Sez. II, 12 maggio 2011, n. 35355, cit., secondo cui, il profitto realizzato dall'agente coincide con il danno patrimoniale subito dall'ente erogante ed è equivalente all'importo del finanziamento indebitamente ottenuto; Cass. Sez. VI, 13 novembre 2003, n. 938, in *Onelegale*.

[156] Nell'analisi della nozione di danno si sono confrontate tradizionalmente due diverse concezioni di patrimonio: quella giuridica e quella economica. Secondo la prima tesi, il patrimonio è visto come insieme di rapporti giuridici attivi e passivi facenti capo ad un determinato soggetto, pertanto la lesione si verificherebbe nel caso della perdita di un diritto o dell'assunzione di un'obbligazione, cioè nel caso perdita di una situazione giuridica favorevole o di acquisto di una situazione sfavorevole. Secondo la concezione economica, che è quella ad oggi dominante, invece, il patrimonio consiste nell'insieme dei beni che spettano, sia di fatto, sia di diritto, ad una determinata persona, pertanto il danno si manifesterebbe in una effettiva diminuzione del patrimonio, sia in termini di danno emergente che in termini di lucro cessante, che deve essere accertata attraverso valori oggettivi di mercato o mediante il saldo risultante tra le due prestazioni a esito della condotta truffaldina. Per una ricostruzione del dibattito v. ALBAMONTE, *Riflessioni in tema di danno patrimoniale nel delitto di truffa*, in *Giust. Pen*. 1973, 2, 710; BARILLÀ, *Estremi del danno e del profitto e limiti di configurabilità della c.d. "estorsione contrattuale"*, in *Dir. Pen. Proc*. 2003, 12, 1538 ss.; BETTIOL, *Concetto penalistico di patrimonio e momento consumativo della truffa*, in *Giur. It*. 1947, 4, 4 ss.; DE MARSICO, *Delitti contro il patrimonio*, cit., 146 ss.; DEMURO *sub* art. 640 c.p., cit., 2606 s.; FIANDACA, MUSCO, *Diritto Penale. Parte Speciale, Vol. II*, cit., 200 s.; LA CUTE, voce *Truffa*, cit., 264; MARINI, *Profili della truffa*, cit., 191 ss.; SAMMARCO, *La truffa contrattuale*, cit., 39; SGUBBI, voce *Patrimonio (reati contro il)*, cit., 375 ss.
Per l'adesione alla concezione economica di danno in giurisprudenza v. Cass. Sez. II, 6 ottobre 2015, n. 2281, cit.; Sez. Un. 21 giugno 2000, n. 18, in *Onelegale*; Sez. Un. 16 dicembre 1998, n. 1, in *Onelegale*.
Tuttavia, al fine di evitare vuoti di tutela lasciati aperti da una rigida adesione alla concezione economica di danno, alcuni autori ritengono che la stessa vada contemperata con gli interessi personali della vittima, attraverso l'inclusione nel concetto di patrimonio anche di beni che, pur non avendo in senso stretto un valore economico, abbiano un'importanza affettiva o consistano in attività di mero godimento, comunque necessari per il raggiungimento di obiettivi personali del titolare. Si tratta della c.d. interpretazione del patrimonio in chiave personalistica, che considera il patrimonio uno strumento di crescita della libertà e della personalità dell'individuo. In tal senso ANTOLISEI, *Manuale di diritto penale. Parte speciale*, cit., 482; BARTOLI, *I delitti contro il patrimonio*, cit., 324; DEMURO *sub* art. 640 c.p., cit., 2607; LA CUTE, voce *Truffa*, cit., 264 s.; MOCCIA, *Tutela penale del patrimonio e principi costituzionali*, Padova, 1988, 47 ss.; PEDRAZZI, *Inganno ed errore*, cit., 23; ZANNOTTI, *La truffa*, cit., 93.

sviamento, poiché il pregiudizio arrecato al soggetto pubblico si traduce non solo in una diminuzione patrimoniale, ma soprattutto in una frustrazione delle finalità di interesse pubblico per le quali la sovvenzione era stata stanziata. Non si verifica, dunque, una mera lesione patrimoniale (anche perché, se legittimamente ottenute, lo Stato, l'ente pubblico o l'Unione europea avrebbero comunque perso la disponibilità materiale di quelle risorse)[157] bensì principalmente uno sviamento dal vincolo di destinazione che era stato impresso a quelle agevolazioni economiche a beneficio della collettività[158].

Seguendo questa impostazione, alcuni autori osservano che la fattispecie in esame si pone a salvaguardia del patrimonio non solo nella sua dimensione statica, relativa, cioè, all'integrità patrimoniale del soggetto pubblico, ma anche dinamica, intesa quale vincolo di destinazione funzionale assegnato ai fondi pubblici[159]. I beni pubblici, infatti, sono considerati dei beni-prestazione, ossia delle risorse strumentali all'incentivo dell'economia pubblica e alla realizzazione di opere sociali e culturali[160]. La concezione dinamica del patrimonio pone l'attenzione non solo sull'insieme dei beni in sé considerato, ma anche sugli interessi da soddisfare attraverso la titolarità di siffatti beni[161] e, per questo motivo, considera il danno come diminuzione della potenzialità economica necessaria per il raggiungimento degli obiettivi pubblici prefissati[162]. Invero, quando lo Stato stanzia determinati fondi in bilancio da destinare alle più varie tipologie di finanziamento, l'interesse sociale perseguito attraverso la realizzazione dell'opera o del servizio da parte del privato rappresenta la contropartita dell'agevolazione finanziaria; pertanto, la commissione del reato da parte dell'agente pregiudica la funzionalizzazione del

---

[157] In proposito MARRA, *Truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche*, cit., 518 s.; PELISSERO, *Truffa aggravata*, cit., 951; VALENTI, voce *Sovvenzioni pubbliche (Frodi nelle)*, cit., 540.
[158] In argomento FABBRO, *Truffa per il conseguimento di erogazioni pubbliche*, cit., 2325; FIANDACA, *Frode valutaria e truffa a danno dello Stato*, in *For. It*. 1981, 9, II, 430; MARRA, *Truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche*, cit., 527 s.; PELISSERO, *Truffa aggravata*, cit., 952.
Che si tratti di un danno da sviamento più che di un'effettiva *deminutio patrimonii* lo hanno sostenuto anche le Sezioni Unite prima analizzate: cfr. Cass. Sez. Un. 26 giugno 2002, n. 26351, cit.
[159] V. DELLA BELLA, *sub* art. 640-*bis* c.p., cit., 2650; PELISSERO, *Truffa aggravata*, cit., 952.
[160] Così FIANDACA, *Frode valutaria e truffa a danno dello Stato*, cit., 430.
[161] V. MOCCIA, *Tutela penale del patrimonio*, cit., 69.
[162] In proposito MOCCIA, *Tutela penale del patrimonio*, cit., 69; PELISSERO, *Truffa per conseguire erogazioni pubbliche*, cit., 349.

patrimonio pubblico, attraverso la frustrazione degli scopi stabiliti con lo stanziamento di dette risorse[163].

[163] Sul punto PELISSERO, *Truffa aggravata*, cit., 952 s.

2.4. Il momento consumativo. In particolare, la truffa a consumazione prolungata.

La truffa aggravata *ex* art. 640-*bis* c.p. si consuma, al pari della truffa semplice[164], nel momento in cui si realizza l'ingiusto profitto, cioè quando l'agente ottiene la disponibilità materiale del contributo illecitamente richiesto[165]. Anche la giurisprudenza è concorde nel far coincidere il momento consumativo con l'ingresso nella sfera di disponibilità materiale del privato delle risorse erogate

---

[164] La truffa si consuma nel momento in cui si realizza l'ultimo dei suoi eventi costitutivi, cioè l'ingiusto profitto con il corrispondente danno patrimoniale: v. ANTOLISEI, *Manuale di diritto penale. Parte speciale*, cit., 484; BETTIOL, *Concetto penalistico di patrimonio*, cit., 4 ss.; DEMURO *sub* art. 640 c.p., cit., 2613 ss.; FIANDACA, MUSCO, *Diritto Penale. Parte Speciale, Vol. II,* cit., 209; GROSSO, *Considerazioni sul momento e sul luogo*, cit., 2379; PULITANÒ, *Diritto Penale. Parte Speciale, Vol. II,* cit., 113.
Il momento consumativo, inoltre, è condizionato dall'oggettività giuridica della fattispecie e dall'adesione all'una o all'altra nozione di danno patrimoniale prima menzionate. Secondo la concezione giuridica del patrimonio, infatti, poiché diviene preminente la tutela della libertà di autodeterminazione del soggetto passivo, la truffa si ritiene consumata al momento della stipula del negozio viziato da frode, determinando così un'anticipazione della tutela penale a protezione delle vittime di condotte fraudolente: v. DELOGU, *Il momento consumativo nella truffa*, in *Giur. Compl. Corte Cass*. 1944, 70; GROSSO, *Considerazioni sul momento e sul luogo*, cit., 2385; LA CUTE, voce *Truffa*, cit., 268 s.; SANTORO, *Momento consumativo del reato di truffa di cambiali: rilascio e non pagamento*, in *Banca Borsa e Tit. Cred*. 1976, 2, 35 ss.
Seguendo tale impostazione, la giurisprudenza più recente, non senza oscillazioni, ritiene che nel caso della truffa c.d. contrattuale, il reato si consumi già al momento della stipula del contratto e non nella fase successiva di esecuzione dello stesso, la quale determina effettivamente la lesione patrimoniale: cfr. Cass. Sez. II, 18 marzo 2021, n. 16746, in *Onelegale*; Cass. Sez. II, 13 settembre 2019, n. 39698, in *Onelegale*; Cass. Sez. II, 11 settembre 2019, n. 3790, in *Onelegale*; Cass. Sez. II, 25 settembre 2018, n. 55170, in *Onelegale*. Sul punto v., altresì, ALTARE, *Sul momento consumativo della truffa contrattuale*, in *Giur. It*. 2012, 3, 674 ss.; BELTRANI, *La truffa contrattuale ai danni dello Stato per assunzione ad impiego pubblico*, in *Dir. Pen. Proc*. 2010, 4, 460; DI VIZIO, *I nuovi abusi penali nelle sovvenzioni pubbliche,* cit., 78.
Al contrario, secondo la prevalente concezione economica del patrimonio, la consumazione della truffa richiede l'effettivo pregiudizio economico subito dal soggetto passivo, imposto dal requisito di fattispecie del danno, in ossequio al principio di legalità-tassatività: v. BARTOLI, *I delitti contro il patrimonio*, cit., 326; MELE, *Osservazioni sul c.d. momento consumativo della truffa*, in *Giust. Pen*. 1975, 2, 417 ss.; ROTOLO, *Il momento consumativo della truffa: casi giurisprudenziali e prospettive politico-criminali*, in *Riv. Trim. Dir. Pen. Econ*. 2011, 3, 645 ss.; ZANNOTTI, *La truffa*, cit., 112.
I fautori di tale ultimo orientamento, quindi, ritengono che anche nel caso della truffa contrattuale il reato non si consumi al momento dell'assunzione dell'obbligazione, bensì nel momento successivo dell'esecuzione della prestazione, quando il danno è ormai divenuto irreversibile per la vittima e il correlato profitto definitivamente acquisito dal reo: così DEMURO *sub* art. 640 c.p., cit., 2613 s.
In giurisprudenza seguono questo orientamento Cass. Sez. II, 25 settembre 2014, n. 40582, in *Onelegale*; Cass. Sez. Fer., 26 luglio 2012, n. 31497, in *Onelegale*. E nel caso di truffa "on line" Cass. Sez. I, 1° aprile 2021, n. 21357, in *Onelegale*; Cass. Sez. II, 17 luglio 2020, n. 23781, in *Onelegale*; Cass. Sez. II, 3 ottobre 2019, n. 48987, in *Onelegale*.
[165] V. DE LIA, *Il momento consumativo nelle fattispecie criminose*, cit., 9 s.; DELLA BELLA, *sub* art. 640-*bis* c.p., cit., 2650; DI VIZIO, *I nuovi abusi penali nelle sovvenzioni pubbliche,* cit., 81; MANTOVANI, *Diritto penale. Parte speciale. Vol. II*, cit., 234 s.; MARRA, *Truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche*, cit., 528 s.

dall'ente pubblico, poiché in quel frangente si verifica, oltre al conseguimento del profitto, il correlato pregiudizio patrimoniale per il soggetto passivo[166]. In sostanza, il delitto in esame si consuma al momento dell'incasso da parte dell'agente delle somme artatamente ottenute[167].

La truffa aggravata, dunque, non si perfezionerebbe con l'approvazione del finanziamento pubblico, bensì in una fase successiva, vale a dire quando il privato ha la possibilità di trattenere le somme illecitamente percepite[168]. Risulta, pertanto, minoritaria l'interpretazione secondo cui il delitto in questione vedrebbe anticipata la sua consumazione al momento dell'assunzione da parte del soggetto pubblico dell'obbligazione di erogare successivamente il contributo economico[169].

Proprio con riferimento alle fattispecie di truffa, la giurisprudenza più recente fa ricorso alla nozione di reato a consumazione prolungata, la quale si verifica – nel caso della truffa aggravata *ex* art. 640-*bis* c.p. – quando la sovvenzione viene erogata in ratei periodici in conseguenza di un unico e originario comportamento fraudolento posto in essere dall'agente. Secondo l'orientamento ormai consolidato della Cassazione, in queste ipotesi ci si trova al cospetto di un unico reato, nel quale il soggetto attivo manifesta sin dall'inizio la volontà di un evento destinato a durare nel tempo, che si consuma al momento della cessazione dei pagamenti e, quindi, con il versamento del rateo conclusivo. Tale ultimo frangente, infatti, segna la cessazione del progressivo aggravamento del danno causato dalla condotta illecita dell'agente[170]. La peculiarità della consumazione prolungata risiede, dunque, nel fatto che l'autore del reato pone in essere un unico

---

[166] Così Cass. Sez. I, 17 luglio 2017, n. 39193, in *Onelegale*; Cass. Sez. II, 15 gennaio 2010, n. 4839, in *Onelegale*: «quando il soggetto passivo si priva di una sua utilità patrimoniale e questa entra nel patrimonio dell'agente, la figura criminosa della truffa deve intendersi realizzata»; Cass. Sez. V, 29 settembre 2009, n. 14905, in *Onelegale*; Cass. Sez. VI, 13 novembre 2003, n. 938, cit., secondo cui è nel momento in cui si verifica l'evento dannoso, che nella truffa *ex* art. 640-*bis* consiste nella concreta elargizione del contributo, che si consuma il delitto.

[167] Cfr. Cass. Sez. II, 15 gennaio 2010, n. 4839, in *Onelegale*.

[168] In questo senso Cass. Sez. VI, 15 gennaio 2020, n. 12278, in *Onelegale*.

[169] Considerazioni svolte in DELLA BELLA, *sub* art. 640-*bis* c.p., cit., 2650.

[170] Cfr. Cass. Sez. Fer., 6 agosto 2019, n. 44878, in *Onelegale*; Cass. Sez. II, 2 maggio 2019, n. 23185, in *Onelegale*; Cass. Sez. II, 30 novembre 2017, n. 57287, in *Onelegale*; Cass. Sez. II, 2 dicembre 2016, n. 53667, cit.; Cass. Sez. V, 11 giugno 2014, n. 32050, in *Onelegale.*
In dottrina sulla truffa a consumazione prolungata v. COLOMBO, MANICCIA, *L'incidenza del falso nelle diverse fattispecie: i rapporti tra l'indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato e la truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche*, in *Cass. Pen*. 2018, 6, 2044; DE LIA, *Il momento consumativo nelle fattispecie criminose*, cit., 11; DI VIZIO, *I nuovi abusi penali nelle sovvenzioni pubbliche,* cit., 81; PULITANÒ, *Diritto Penale. Parte Speciale, Vol. II,* cit., 113.

comportamento, dal quale derivano conseguenze dell'illecito protratte nel tempo, le quali non necessitano di ulteriori azioni da parte del reo per poter verificarsi[171].

In dottrina si parla di truffa a evento frazionato nell'ipotesi in cui l'atto dispositivo non si esaurisca in un unico momento ma si sostanzi in una pluralità di atti esecutivi in conseguenza di un unico accordo negoziale fraudolento[172].

La figura in esame ha posto l'esigenza di individuare il momento consumativo del delitto soprattutto al fine di stabilire il *dies a quo* del decorso della prescrizione. L'impostazione dottrinale in sintonia con la giurisprudenza in materia di consumazione prolungata distingue tra il perfezionamento della truffa, che ricorre quando si siano manifestati tutti gli elementi costitutivi (tra cui il danno e il profitto) e la consumazione del reato, che si verifica quando il reato già perfetto raggiunge la massima gravità concreta[173]. In questo modo si eviterebbe di lasciare impunite condotte che sono comunque produttive di un danno perdurante nel tempo[174].

Di diverso avviso sono gli autori che ritengono che il momento consumativo scatti con la realizzazione degli eventi finali (danno e ingiusto profitto) al momento della loro prima manifestazione. Gli eventi successivi, che pur aggravano l'offesa, sarebbero fuori dalla fattispecie ormai completa di tutti i suoi elementi costitutivi e potrebbero essere valutati al massimo ai fini della commisurazione della pena[175]. Si sostiene, invero, che l'esigenza politico-criminale di spostare in avanti il termine di inizio della prescrizione non possa prevalere sul rispetto del principio di legalità[176].

Presupposto della truffa a consumazione prolungata è, come visto, che tutte le erogazioni siano riconducibili ad un unico comportamento fraudolento, per questo motivo si devono ritenere sussistenti plurimi fatti di reato qualora l'agente compia ulteriori attività fraudolente per il conseguimento delle erogazioni

---

[171] In tal senso DI MAIO, *Indebita percezione di plurime erogazioni ai danni dello Stato, tra delitto a consumazione prolungata e reato continuato*, in *Cass. Pen.* 2021, 5, 1642.
[172] V. DEMURO *sub* art. 640 c.p., cit., 2615; MANTOVANI, *Diritto penale. Parte speciale. Vol. II*, cit., 224.
[173] In tal senso DEMURO *sub* art. 640 c.p., cit., 2615; MANTOVANI, *Diritto penale. Parte generale*, Padova, IX ed., 2015, 427 ss.
[174] V. DEMURO *sub* art. 640 c.p., cit., 2615.
[175] In proposito GROSSO, *Considerazioni sul momento e sul luogo*, cit., 2393 s. il quale sostiene che il nostro ordinamento non conosca l'istituto del reato a consumazione prolungata coniato dalla giurisprudenza.
[176] In tal senso GROSSO, *Considerazioni sul momento e sul luogo*, cit., 2393.

successive alla prima[177]. Anche con riguardo alla truffa semplice, la giurisprudenza ha avuto modo di affermare la sussistenza di una serie di reati di truffa laddove con una pluralità di artifici e raggiri il reo è riuscito a farsi consegnare in più occasioni dallo stesso soggetto passivo delle somme di denaro in tempi e luoghi diversi[178].

Da ultimo, si può osservare che la truffa a consumazione prolungata, pur condividendo con il reato permanente lo spostamento in avanti del momento consumativo, si discosta da quest'ultima figura perché non si concretizza nell'instaurazione di una situazione antigiuridica che si protrae nel tempo in conseguenza della perdurante condotta offensiva dell'agente[179], ma resta in ogni caso un reato istantaneo e di danno[180].

[177] Cfr. Cass. Sez. II, 30 novembre 2017, n. 57287, cit.; Cass. Sez. V, 11 giugno 2014, n. 32050, cit.; DI VIZIO, *I nuovi abusi penali nelle sovvenzioni pubbliche*, cit., 81.
[178] Cfr. Cass. Sez. IV, 19 luglio 2012, 41052, in *Onelegale*.
[179] Sul reato permanente v. nella manualistica DE VERO, *Corso di diritto penale*, cit., 406 s.; MARINUCCI, DOLCINI, GATTA, *Manuale di diritto penale*, cit., 305; PALAZZO, BARTOLI, *Corso di diritto penale*, cit., 220.
[180] In argomento DEMURO *sub* art. 640 c.p., cit., 2614; GROSSO, *Considerazioni sul momento e sul luogo*, cit., 2387.

2.5. Le conseguenze sanzionatorie e la confisca.

La cornice edittale della truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche si estende da un minimo di due anni ad un massimo di sette anni di reclusione e, come visto[181], scompare la multa fra le pene principali. Fra le conseguenze sanzionatorie si possono considerare di maggior interesse quelle relative alla confisca. Infatti, l'art. 640-*quater* c.p., introdotto nel nostro ordinamento con la legge n. 300 del 2000[182], stabilisce per la truffa aggravata l'osservanza delle disposizioni, in quanto applicabili, dell'art. 322-*ter* c.p., anch'esso introdotto con il medesimo intervento normativo, il quale prevede la confisca obbligatoria, diretta o per equivalente, del profitto del reato[183]. Rispetto al modello generale di confisca disciplinato dall'art. 240 c.p., l'art. 640-*quater* c.p. prevede in caso di sentenza di condanna o di patteggiamento l'obbligatorietà sia della confisca in natura del profitto del reato, sia della confisca per equivalente, la quale, come noto, ha ad oggetto beni o denaro di cui il reo ha la disponibilità per un valore corrispondente a quello del profitto conseguito[184].

Rinviando sul punto ad una trattazione più completa dell'istituto di cui all'art. 322-*ter* c.p.[185], ci sembra opportuno svolgere in questa sede alcune osservazioni relative alla confisca del profitto nel delitto di truffa aggravata.

Per quanto concerne la *ratio* dell'introduzione dell'art. 640-*quater* c.p., alcuni autori sostengono che il legislatore sia stato mosso dalla necessità di rispettare una coerenza sistematica con gli artt. 316-*bis* e 316-*ter* c.p., per i quali l'art. 322-*ter* c.p. prevede la confisca obbligatoria, anche per equivalente, del profitto del reato[186]. Altri, invece, ritengono che l'inserimento dell'art. 640-*quater*

---

[181] V. *supra* Par. 2.1.
[182] V. *supra* Cap. 1, Par. 3.
[183] V. AMISANO TESI, voce *Confisca per equivalente*, in *Dig. Disc. Pen. Agg*. Torino, 2008, 207; BENUSSI, *sub* art. 640-*quater* c.p., in DOLCINI – GATTA (diretto da), *Codice penale commentato*, cit., 2676; DI VIZIO, *I nuovi abusi penali nelle sovvenzioni pubbliche*, cit., 85; PULITANÒ, *Diritto Penale. Parte Speciale, Vol. II*, cit., 120.
[184] Sul punto FORLENZA, *Confisca obbligatoria in caso di condanna definitiva*, in *Guida al dir*. 2000, 42, 53; MANACORDA, *Corruzione internazionale e tutela penale degli interessi comunitari*, in *Dir. Pen. Proc*. 2001, 4, 427; PELISSERO, *Commento all'art. 3 l. 29 settembre 2000, n. 300*, cit., 1034.
Il testo dell'art. 640-*quater* c.p. è il seguente: «Nei casi di cui agli articoli 640, secondo comma, numeri 1 e 2-*ter*), 640 bis e 640 ter, secondo comma, con esclusione dell'ipotesi in cui il fatto è commesso con abuso della qualità di operatore del sistema, si osservano, in quanto applicabili, le disposizioni contenute nell'articolo 322 ter».
[185] V. *infra* Par. 3.4.
[186] Così PELISSERO, *Commento all'art. 3 l. 29 settembre 2000, n. 300*, cit., 1034.

c.p. nel tessuto normativo sia stato dettato dall'esigenza di adeguarsi alle prescrizioni delle Convenzioni internazionali sul punto[187], che lo richiedevano allo scopo di prevenire e reprimere condotte fraudolente ai danni delle finanze degli Stati membri e della Comunità europea[188].

Intervenendo a risolvere un contrasto sul punto, le Sezioni unite hanno avuto modo di confermare che, stante il rinvio indifferenziato che l'art. 640-*quater* c.p. fa all'art. 322-*ter* c.p., la confisca per equivalente del profitto del reato può essere disposta anche nel caso di condanna per il delitto, fra gli altri, di cui all'art. 640-*bis* c.p.[189] Il dubbio interpretativo sull'art. 640-*quater* c.p. era sorto a causa del rinvio onnicomprensivo all'art. 322-*ter* e alla presenza della clausola di salvaguardia "in quanto applicabili" che, a tenore di un primo orientamento, non avrebbe permesso di estendere tutte le forme di confisca (quindi anche quella per equivalente del profitto di cui al secondo comma dell'art. 322-*ter* c.p.) al di fuori dell'elenco dei reati dell'art. 322-*ter* c.p.[190], pena una violazione dei principi di tassatività e divieto di analogia in considerazione del fatto che, a causa della natura sanzionatoria, la confisca per equivalente avrebbe potuto operare solamente per i delitti ivi espressamente elencati[191]. Le Sezioni unite, invece, sposano l'orientamento estensivo, affermando la possibilità di traslare l'istituto della confisca per equivalente ai reati indicati nell'art. 640-*quater* c.p., perché una soluzione diversa avrebbe portato ad una *interpretatio abrogans* dell'art. 640-*quater* c.p., in contrasto con la *ratio* della norma, in quanto tra i proventi del delitto di truffa rileva sostanzialmente il profitto rispetto al prezzo e al prodotto del reato[192]. Tale decisione risulta, altresì, in linea con le indicazioni sovranazionali di estendere

---

[187] V. *supra* Cap. 1, Par. 3.

[188] In proposito MANACORDA, *Corruzione internazionale e tutela penale degli interessi comunitari*, cit., 426.

[189] Cfr. Cass. Sez. Un. 25 ottobre 2005, n. 41936, in *Onelegale*.

[190] Occorre precisare che la pronuncia delle Sezioni unite interviene prima della riforma dell'art. 322-*ter* c.p. operata dalla legge n. 190 del 2012, che ha esteso la confisca obbligatoria per equivalente del profitto a tutti i reati indicati nel primo comma della disposizione. Quando sono intervenute le Sezioni unite citate, invece, la confisca per equivalente del profitto del reato era obbligatoriamente prevista solo per i delitti di cui agli artt. 321 e 322-*bis* c.p. (V. *infra* Par. 3.4).

[191] Cfr. Cass. Sez. II, 28 aprile 2004, n. 4852, in *Onelegale*; PELISSERO, *Commento all'art. 3 l. 29 settembre 2000, n. 300*, cit., 1034.

[192] Cfr. Cass. Sez. Un. 25 ottobre 2005, n. 41936, cit.; AMISANO TESI, voce *Confisca per equivalente*, cit., 208.
Sulla centralità del ruolo del profitto nei delitti contro il patrimonio v. SGUBBI, voce *Patrimonio (reati contro il)*, cit., 383.

l'operatività della confisca di valore, in modo da assicurare una tutela più efficace al fenomeno criminoso delle frodi nelle sovvenzioni[193].

Come anticipato, il profitto del reato consiste in ogni utilità derivante in via immediata e diretta dalla commissione dell'illecito[194]. Per quanto concerne la determinazione dell'ammontare del profitto confiscabile nel caso in cui lo stesso sia stato conseguito attraverso un contratto non intrinsecamente illecito, bensì attraverso condotte decettive poste in essere nella fase delle trattative o dell'esecuzione dello stesso, la giurisprudenza consolidata, anche delle Sezioni Unite, in materia di responsabilità delle persone giuridiche aderisce alla tesi del c.d. profitto netto: al vantaggio lordo complessivamente ottenuto devono essere sottratte le spese sostenute per le prestazioni lecite eseguite dall'autore del reato nell'adempimento del contratto[195]. In sostanza, l'ablazione patrimoniale avviene assoggettando a confisca unicamente l'*utilitas* che si pone in rapporto di diretta derivazione causale dall'illecito, in modo tale da colpire solamente l'incremento patrimoniale dell'agente scaturito dalla commissione del reato, ed escludendo i costi sostenuti da quest'ultimo nell'esecuzione legittima dell'accordo in favore dell'altro contraente[196].

Ci sono dei casi, infatti, in cui il legislatore non vieta la stipulazione contrattuale in sé, bensì stigmatizza il comportamento tenuto dalle parti nel corso delle trattative o dell'esecuzione dell'accordo. Di conseguenza, il corrispettivo ottenuto dal reo per effetto di una prestazione legittimamente eseguita non può

---

[193] V. AMISANO TESI, voce *Confisca per equivalente*, cit., 208 s.; BENUSSI, *sub* art. 640-*quater* c.p., cit., 2679.

[194] V. *supra* Par. 2.3. Le Sezioni unite prima analizzate (Cass. Sez. Un. 25 ottobre 2005, n. 41936, cit.) hanno specificato che il profitto consiste nel vantaggio di natura economica di diretta derivazione causale dall'attività del reo.
Sulla nozione di profitto v., altresì, *infra* Par. 3.4.

[195] Cfr. Cass. Sez. II, 21 ottobre 2021, n. 40765, in *Onelegale*; Cass. Sez. Un. 27 marzo 2008, n. 26654, cit., che ha distinto i c.d. reati contratto dai c.d. reati in contratto. Con riferimento ai primi, la legge fa coincidere la commissione del reato con la stipula del negozio e si impone, conseguentemente, la confisca dell'intero profitto conseguito (c.d. profitto lordo). Con riferimento ai secondi, il comportamento penalmente rilevante non si immedesima con la conclusione del contratto, ma si inserisce nella fase delle trattative o dell'esecuzione di un contratto *ex se* lecito, pertanto il profitto confiscabile va individuato detraendo dal totale del vantaggio conseguito dall'agente le spese di esecuzione degli aspetti leciti del rapporto contrattuale (c.d. profitto netto). Sul punto DI VIZIO, *I nuovi abusi penali nelle sovvenzioni pubbliche*, cit., 85; EPIDENDIO, *La nozione di profitto oggetto di confisca a carico degli enti*, in *Dir. Pen. Proc* 2008, 10, 1267 ss.; PISTORELLI, *Confisca del profitto del reato e responsabilità degli enti nell'interpretazione delle Sezioni unite*, in *Cass. Pen*. 2008, 12, 4544 ss.

[196] Cfr. Cass. Sez. VI, 27 gennaio 2015, n. 9988, in *Onelegale*.

costituire profitto del reato, perché ha fondamento legittimo nella corretta esecuzione del contratto[197]. Poiché, quindi, non tutte le somme ottenute dall'autore della truffa rientrano nell'alveo del profitto confiscabile, ai fini della quantificazione dello stesso occorre tenere in considerazione le utilità che il soggetto passivo ha ottenuto dall'esecuzione del contratto viziato e, al contempo, i costi sostenuti dall'agente nell'esecuzione di tali prestazioni[198]. Ad avviso della giurisprudenza, in tal modo si evita sia un ingiustificato arricchimento nei confronti della Pubblica amministrazione, sia un'ingiustificata duplicazione del sacrifico economico subito dall'agente[199].

Con specifico riferimento al delitto in esame, se il finanziamento pubblico ottenuto dal privato è interamente non dovuto perché l'agente ha falsamente attestato di essere in possesso dei requisiti per accedervi, ne discende che il profitto del reato deve essere identificato con l'intero ammontare dell'importo erogato[200]. In particolare, secondo la Cassazione, bisogna accertare se, in assenza delle caratteristiche falsamente attestate dal privato, il finanziamento sarebbe stato comunque erogato: in caso di risposta negativa, il profitto coincide con l'intero ammontare del contributo, poiché senza la condotta fraudolenta il rapporto contrattuale non si sarebbe perfezionato. Infatti, se l'ente erogatore si fosse avveduto tempestivamente della frode, non avrebbe concesso il finanziamento[201].

La truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche è stata interessata da un'ulteriore riforma nel 2022 (nello specifico dal decreto legge n. 13 del 2022, c.d. decreto sostegni-*ter*, contestualmente abrogato e riprodotto nei suoi contenuti dalla legge n. 25 del 2022) la quale ha apportato una modifica all'art. 240-*bis* c.p., introducendo tra i delitti per i quali opera tale tipologia di confisca anche la truffa aggravata *ex* art. 640-*bis* c.p. e la truffa a danno dello Stato *ex* art. 640, secondo comma, n. 1, c.p.[202]

---

[197] Cfr. Cass. Sez. II, 8 ottobre 2010, n. 39239, in *Onelegale*; DI VIZIO, *I nuovi abusi penali nelle sovvenzioni pubbliche*, cit., 86.
[198] Sul punto DI VIZIO, *I nuovi abusi penali nelle sovvenzioni pubbliche*, cit., 86 s.
[199] Cfr. Cass. Sez. Un. 27 marzo 2008, n. 26654, cit.
[200] Cfr. Cass. Sez. II, 7 ottobre 2021, n. 43676, in *Onelegale*.
[201] Cfr. Cass. Sez. II, 7 ottobre 2021, n. 43676, cit.; Cass. Sez. II, 28 settembre 2020, n. 3439, in *Onelegale*.
[202] In proposito PANTANELLA, FEDERICI, *Profili penali del "Decreto Sostegni* Ter*"*, cit., 5; PICCIOTTI, *L'Italia "ritocca" le norme PIF*, cit., 3.

La riforma è stata una risposta ad una duplice esigenza di coerenza sistematica, poiché, in primo luogo, la confisca in discorso era già applicabile ai condannati per il reato di indebita percezione di erogazioni *ex* art. 316-*ter* c.p. il quale rappresenta una fattispecie meno grave rispetto alla truffa aggravata *ex* art. 640-*bis* c.p. e, in secondo luogo, perché quest'ultima norma già era soggetta alla disciplina della confisca di prevenzione di cui all'art. 16, primo comma, lett. a), che rinvia all'art. 4, lett. i-*bis*, del d.lgs. n. 159 del 2011 (c.d. Codice antimafia), la quale condivide funzione e struttura con la confisca *ex* art. 240-*bis* c.p.[203] A ciò si aggiunga che sia il contesto in cui è stato emanato il d.l. n. 13 del 2022, caratterizzato della mole di finanziamenti derivanti dal PNRR, sia la necessità di garantire la trasparenza e l'efficienza del mercato eurounitario rendevano opportuno un rafforzamento della risposta da parte dello Stato al contrasto dell'accumulo illecito di risorse pubbliche[204].

L'inserimento del delitto di truffa aggravata nel catalogo dei reati di cui all'art. 240-*bis* c.p. appariva, altresì, doveroso alla luce dell'art. 10 della Direttiva PIF, il quale – con riferimento all'obbligo di confisca degli strumenti e dei proventi dei delitti ivi indicati a danno degli interessi finanziari dell'Unione – rinvia alla Direttiva 2014/42/UE in conformità alla quale gli Stati membri sono obbligati a provvedere[205].

Come noto, la confisca di cui all'art. 240-*bis* c.p. è una particolare forma di ablazione patrimoniale obbligatoriamente disposta in caso di condanna o patteggiamento per gravi delitti tassativamente indicati, la quale colpisce beni, denaro o altre utilità di cui il condannato non possa giustificare la provenienza e di cui abbia la disponibilità a qualsiasi titolo in valore sproporzionato al proprio reddito o alla propria attività economica[206]. Il legislatore, dunque, si avvale di una

---

[203] Sul punto PANTANELLA, FEDERICI, *Profili penali del "Decreto Sostegni* Ter*"*, cit., 5; PICCIOTTI, *L'Italia "ritocca" le norme PIF*, cit., 3.

[204] In tal senso PANTANELLA, FEDERICI, *Profili penali del "Decreto Sostegni* Ter*"*, cit., 6; PICCIOTTI, *L'Italia "ritocca" le norme PIF*, cit., 3.

[205] Così PICCIOTTI, *L'Italia "ritocca" le norme PIF*, cit., 3 s.

[206] In argomento FONDAROLI, *Le ipotesi speciali di confisca nel sistema penale*, Bologna, 2007, 201 ss.; MAUGERI, *Le moderne sanzioni patrimoniali tra funzionalità e garantismo*, Milano, 2001, 317 ss.; MENDITTO, *Le misure di prevenzione personali e patrimoniali. La confisca allargata (art. 240-bis c.p.), Vol. I*, Milano, 2019, 950 ss.; TRINCHERA, *Confiscare senza punire? Uno studio sullo statuto di garanzia della confisca della ricchezza illecita*, Torino, 2020, 128 ss.; 2909 ss.
La confisca in esame trovava la sua originaria collocazione nella legislazione speciale, precisamente all'art. 12-*sexies* del d.l. 306 del 1992, successivamente, con il d.lgs. n. 121 del 2018, è stata trasferita

presunzione di provenienza illecita – che ne giustifica l'ablazione – dei beni di cui il soggetto abbia la disponibilità in misura sproporzionata al suo reddito[207].

La peculiarità della confisca c.d. "allargata" risiede nel fatto che essa prescinde dal nesso di pertinenzialità tra i beni da confiscare e il reato commesso, in quanto la realizzazione di uno specifico reato non è altro che il mero presupposto per poter procedere all'ablazione di tutti i beni che si trovano nella disponibilità del condannato e che si presumono di origine illecita[208]. Se il legame di pertinenza del bene al reato si affievolisce in misura evidente già nell'ambito della confisca per equivalente[209], nel caso della confisca *ex* art. 240-*bis* c.p. tale nesso appare pressoché svanito, in quanto con riferimento alla confisca per equivalente l'individuazione del bene o dell'utilità mantiene un legame, seppur indiretto, con l'illecito, perché l'ammontare del denaro oggetto di confisca è parametrato al valore di siffatto bene o utilità che costituisce prezzo, prodotto o profitto del reato[210]. In sostanza, l'istituto della confisca allargata avrebbe la funzione di ostacolare l'accrescimento illecito della ricchezza, dalla quale possa, poi, derivare anche una distorsione del mercato[211].

La confisca di cui all'art. 240-*bis* c.p., come anticipato, presenta evidenti somiglianze con la confisca di prevenzione, disciplinata dagli artt. 16 ss. del codice antimafia, con la quale si pone in continuità, condividendone la struttura e la funzione[212]. Le due misure differiscono unicamente quanto al presupposto di applicazione, poiché la confisca *ex* art. 240-*bis* c.p. è disposta nei confronti di coloro che siano stati condannati per uno dei delitti tassativamente indicati dalla norma,

---

nell'art. 240-*bis* c.p. in attuazione del principio della riserva di codice: v. MAUGERI, *La riforma della confisca (d.lgs. 202/2016). Lo statuto della confisca allargata* ex *art. 240-bis c.p.: spada di Damocle* sine die *sottratta alla prescrizione (dalla l. 161/2017 al d.lgs. n. 21/2018)*, in *Arch. Pen*. 2018, 1S, 241.

[207] Sul punto TRINCHERA, *sub* art. 240-*bis* c.p., in DOLCINI – GATTA (diretto da), *Codice penale commentato*, *Tomo I*, cit., 2910.

[208] V. TRINCHERA, *sub* art. 240-*bis* c.p., cit., 2910.

[209] V. *infra* Par. 3.4.

[210] In proposito EPIDENDIO, *La confisca nel diritto penale e nel sistema della responsabilità degli enti*, Padova, 2011, 53 ss.; LASALVIA, *Brevi riflessioni sulle "confische moderne"*, in *Leg. Pen*. 12 febbraio 2020, 5 s.

[211] Cfr. Cass. Sez. Un. 30 maggio 2001, n. 29022, in *Onelegale*. V., altresì, PANTANELLA, FEDERICI, *Profili penali del "Decreto Sostegni* Ter*"*, cit., 6.

[212] In giurisprudenza cfr. Corte Cost. Sent. 27 febbraio 2019, n. 24, in *DeJure*; Corte Cost. Sent. 21 febbraio 2018, n. 33, in *DeJure*. In dottrina v. LASALVIA, *Brevi riflessioni sulle "confische moderne"*, cit., 10; MAUGERI, *La riforma della confisca (d.lgs. 202/2016)*, cit., 243 ss.; TRINCHERA, *Confiscare senza punire?*, cit., 180.

mentre la confisca di prevenzione soggiace al riconoscimento a carico del soggetto dell'appartenenza alla nozione di pericolosità ai sensi degli artt. 1, 4 e 16 del codice antimafia[213].

Si registra una diversità di vedute fra dottrina e giurisprudenza quanto alla natura giuridica della confisca in questione. L'orientamento prevalente della giurisprudenza ritiene che siamo dinnanzi ad una misura di sicurezza patrimoniale, seppur dai contorni atipici, che replica i caratteri e la finalità preventiva della confisca di prevenzione antimafia, in quanto entrambe tese a contrastare l'accumulo di ricchezza illecita da parte della criminalità organizzata e ad ostacolare il reimpiego della stessa nel circuito dell'economia. Spostando il focus verso il singolo condannato, l'istituto in esame avrebbe la funzione di privare l'interessato di tutti i beni acquisiti illecitamente, anche in assenza di nesso di pertinenzialità al reato per cui è stato condannato, con l'obiettivo di evitare l'utilizzo di tali utilità per il compimento di successive attività illecite[214].

La maggioranza della dottrina è di diverso avviso, poiché riconosce all'istituto la natura di vera sanzione patrimoniale, in ragione del carattere fortemente afflittivo che può condurre all'espropriazione del patrimonio dell'agente in misura nettamente superiore al vantaggio ottenuto dalla commissione del reato[215]. Si afferma in proposito che la confisca *ex* art. 240-*bis* c.p. divergerebbe sia dallo schema delle misure di prevenzione, perché presuppone la condanna per un determinato reato e, quindi, appare distante dal paradigma della confisca *praeter*

---

[213] In proposito TRINCHERA, *sub* art. 240-*bis* c.p., cit., 2910. In giurisprudenza sottolinea la diversa *ratio* delle due misure Cass. Sez. Un. 29 maggio 2014, n. 33451, in *Onelegale* con nota di TRINCHERA, *La sentenza delle Sezioni unite sulla rilevanza dei redditi non dichiarati al fisco ai fini della confisca di prevenzione*, in *Dir. Pen. Cont*. 23 settembre 2014, 1 ss.

[214] Cfr. Cass. Sez. Un. 30 giugno 2001, n. 29022, cit. Per la giurisprudenza più recente cfr. Cass. Sez. V, 29 novembre 2017, n. 1012, in *Onelegale*; Cass. Sez. I, 26 settembre 2014, n. 44288; Cass. Sez. I, 24 ottobre 2012, n. 44534, in *Onelegale*; e Corte Cost. Sent. 21 febbraio 2018, n. 33, cit.
In dottrina sostengono questa tesi BALSAMO, *Il sistema delle misure patrimoniali antimafia tra dimensione internazionale e normativa interna*, in BALSAMO, CONTRAFATTO, NICASTRO, *Le misure patrimoniali contro la criminalità organizzata*, Milano, 2010, 19; MENDITTO, *Le misure di prevenzione personali e patrimoniali. La confisca* ex *art. 12*-sexies *l. n. 356/92*, Milano, 2012, 650 ss.

[215] In tal senso FORNARI, *Criminalità del profitto e tecniche sanzionatorie: confisca e sanzioni pecuniarie nel diritto penale moderno*, Padova, 1997, 66 ss.; MAUGERI, *sub* art. 240-*bis* c.p., in PADOVANI (a cura di), *Codice Penale*, Milano, 2019, 1659 ss.; MAZZACUVA, *Le pene nascoste. Topografia delle sanzioni punitive e modulazione dello statuto garantistico*, Torino, 2017, 194 ss.; SQUILLACI, *La confisca "allargata" quale fronte avanzato di neutralizzazione dell'allarme criminalità*, in *Dir. Pen. Proc*. 2009, 12, 1528.

delictum tipica di queste ultime, sia dal modello delle misure di sicurezza, in quanto colpisce beni che non si pongono in rapporto di derivazione causale dal reato per cui interviene la sentenza di condanna e che, quindi, non manifestano una pericolosità intrinseca della *res* alla cui neutralizzazione sono preposte le misure di sicurezza[216].

Infine, una posizione dottrinaria innovativa propone una visione alternativa della confisca in esame e di tutte le misure di ablazione patrimoniale tese a colpire i proventi di attività criminose, le quali potrebbero essere configurate non già come pene o misure di sicurezza, bensì come strumenti civilistici di limitazione del diritto di proprietà in virtù del presupposto per cui l'illecito possa mai costituire legittimo titolo di acquisto di diritti reali[217].

[216] Così FORNARI, *Criminalità del profitto e tecniche sanzionatorie*, cit., 65; MAUGERI, *Le moderne sanzioni patrimoniali*, cit., 519 ss.
Peraltro, la pericolosità della cosa quale presupposto della confisca deve essere intesa, secondo la maggioranza della dottrina, quale concetto relazionale in forza del quale la pericolosità si traferisce dalla cosa alla persona che la detiene ed è con riferimento a quest'ultima che deve essere valutata. Invero, le cose che possono essere confiscate sono considerate pericolose non in quanto tali – perché prive *ex se* dell'attitudine a cagionare un danno – bensì perché, se lasciate nella disponibilità dell'agente, possono rafforzare o ricordare in lui l'idea del delitto e, quindi, incentivarlo alla commissione di ulteriori crimini: in argomento DE VERO, *Corso di diritto penale*, cit., 866 s.; MARINUCCI, DOLCINI, GATTA, *Manuale di diritto penale*, cit., 920; PALAZZO, BARTOLI, *Corso di diritto penale*, cit., 553; TRINCHERA, *sub* art. 240 c.p., in DOLCINI – GATTA (diretto da), *Codice penale commentato*, *Tomo I*, Milano, V ed., 2021, 2822.
[217] In proposito FINOCCHIARO, *Confisca di prevenzione e* civil forfeiture. *Alla ricerca di un modello sostenibile di confisca senza condanna*, Milano, 2022, 391 ss.; TRINCHERA, *Confiscare senza punire?*, cit., 390; VIGANÒ, *Riflessioni sullo statuto costituzionale e convenzionale della confisca "di prevenzione" nell'ordinamento italiano*, in PALIERO, VIGANÒ, BASILE, GATTA (a cura di), *La pena ancora: fra attualità e tradizione. Studi in onore di Emilio Dolcini*, Milano, 2018, 904.

2.6. Il rapporto con i delitti di falso.

In chiusura dell'analisi di questo primo delitto, ci sembra opportuno trattare del rapporto fra la truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche e i delitti di falso, essendo – come emerso finora nel corso della trattazione – la falsità dei dati e delle comunicazioni fornite dall'agente la via principale per ottenere indebitamente pubbliche sovvenzioni. La tematica si rivelerà, altresì, di interesse quando si affronteranno le differenze tra il delitto in esame e la fattispecie di indebita percezione di erogazioni pubbliche *ex* art. 316-*ter* c.p.[218]

Sul punto la giurisprudenza è uniforme nel ritenere la falsificazione un artificio idoneo a integrare il delitto di truffa, consistendo in un comportamento ingannatorio del soggetto passivo del reato[219]. Nell'analizzare, poi, il rapporto tra i delitti di falso e la truffa, la giurisprudenza è altrettanto granitica nell'affermare la sussistenza di un concorso di reati, negando l'assorbimento del falso all'interno del reato di cui all'art. 640 c.p.[220] In particolare, quando la falsificazione costituisce un artificio/raggiro per commettere la frode, la Cassazione ha sancito la configurabilità del concorso materiale fra la truffa e una serie di delitti contro la fede pubblica, tra cui il falso ideologico in atto pubblico[221], il falso in scrittura privata[222] e la falsità in documenti informatici[223].

Viene esclusa la sussistenza di un reato complesso perché, ai sensi dell'art. 84 c.p., è necessaria un'espressa previsione di legge che qualifichi un reato come

---

[218] V. *infra* Par. 3.3.

[219] Cfr., fra le tante, Cass. Sez. II, 30 settembre 2022, n. 1851, in *OneLegale*; Cass. Sez. V, 5 novembre 2018, n. 2935, in *OneLegale*; Cass. Sez. V, 6 dicembre 2017, n. 1926, in *Onelegale*; Cass. Sez. V, 10 ottobre 2013, n. 45965, in *OneLegale*.

[220] Cfr. Cass. Sez. II, 30 settembre 2022, n. 1851, cit.; Cass. Sez. V, 5 novembre 2018, n. 2935, cit.; Cass. Sez. V, 6 dicembre 2017, n. 1926, cit.; Cass. Sez. V, 10 ottobre 2013, n. 45965, cit.; Cass. Sez. V, 24 giugno 2010, n. 37225, in *Onelegale*, con nota di GRINDATTO, *Truffa e falso per il viaggio di lavoro immaginario di un assessore comunale*, in *Giur. It.* 2011, 4, 908 ss.; Cass. Sez. V, 5 febbraio 2008, n. 21409, in *Onelegale*

In dottrina v. ANTOLISEI, *Manuale di diritto penale. Parte speciale*, cit., 497 s. PELISSERO, *Frodi ed abusi nei finanziamenti pubblici: interferenze tra fattispecie e questioni aperte in tema di concorso apparente di norme*, in BRUNELLI (a cura di), *Studi in onore di Franco Coppi*. *Vol. I*, Torino, 2011, 533.

V., altresì, con specifico riferimento alla truffa aggravata Cass. Sez. II, 7 gennaio 2015, n. 13928, in *Onelegale*; Cass. Sez. V, 14 aprile 2004, n. 21083, in *Onelegale*; Cass. Sez. II, 6 marzo 2003, n. 14817, in *Onelegale*

[221] Cfr. Cass. Sez. II, 30 settembre 2022, n. 1851, cit.; Cass. Sez. V, 5 novembre 2018, n. 2935, cit.; Cass. Sez. V, 10 ottobre 2013, n. 45965, cit.; Cass. Sez. V, 5 febbraio 2008, n. 21409, cit.

[222] Cfr. Cass. Sez. V, 6 dicembre 2017, n. 1926, cit.

[223] Cfr. Cass. Sez. II, 30 settembre 2022, n. 1851, cit.

elemento costitutivo o circostanza aggravante di un'altra fattispecie, mentre non sono sufficienti per la configurazione di siffatta figura le particolari modalità di realizzazione del fatto tipico, che, al più, possono appunto dare vita ad una convergenza di più norme incriminatrici e, quindi, ad un concorso di reati[224]. Pertanto, il falso non può essere assorbito nel delitto di truffa perché non è previsto dal legislatore come elemento costitutivo di quest'ultima, ma rappresenta solo una delle possibili forme in cui possono manifestarsi gli artifici e i raggiri[225]. Il reato complesso, invero, non è che un'applicazione del principio di specialità, che ha come alternativa il concorso formale eterogeneo di reati[226].

[224] Cfr. Cass. Sez. V, 5 novembre 2018, n. 2935, cit.; Cass. Sez. V, 10 ottobre 2013, n. 45965, cit.; Cass. Sez. V, 5 febbraio 2008, n. 21409, cit.
Sul reato complesso v., nella manualistica, DE VERO, *Corso di diritto penale*, cit., 725 s.; MARINUCCI, DOLCINI, GATTA, *Manuale di diritto penale*, cit., 622 ss.; PALAZZO, BARTOLI, *Corso di diritto penale*, cit., 518.
[225] Cfr. Cass. Sez. V, 6 dicembre 2017, n. 1926, cit.; Cass. Sez. V, 5 febbraio 2008, n. 21409, cit.; PELISSERO, *Frodi ed abusi nei finanziamenti pubblici*, cit., 533: la truffa non può essere considerata un reato complesso perché «la condotta di artifizi o raggiri non tipicizza espressamente le condotte descritte dei delitti di falso».
[226] Così Cass. Sez. V, 5 febbraio 2008, n. 21409, cit.; PELISSERO, *Frodi ed abusi nei finanziamenti pubblici*, cit., 533.

3. L'indebita percezione di erogazioni pubbliche (art. 316-*ter* c.p.).

3.1. Il bene giuridico tutelato, l'oggetto materiale e la condotta incriminata.

L'art. 316-*ter* c.p., rubricato "indebita percezione di erogazioni pubbliche", è l'ultima norma incriminatrice, da un punto di vista cronologico, ad essere stata inserita nel sistema di contrasto alle frodi nelle sovvenzioni, in quanto introdotta nel nostro ordinamento con la legge n. 300 del 2000[227]. Tale delitto, infatti, è stato previsto per dare attuazione nell'ordinamento italiano alla Convenzione PIF del 1995 concernente la tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea[228], in base al presupposto per cui il nostro sistema si presentava sprovvisto di una fattispecie penale idonea a ricomprendere tutte le manifestazioni della frode comunitaria secondo la nozione prevista dalla Convenzione[229]. La norma in esame assolverebbe, dunque, ad una funzione di completamento del sistema sanzionatorio, che gli consentirebbe, in tal modo, di contrastare ogni possibile forma di indebito conseguimento di fondi statali o eurounitari[230]. L'obiettivo della più recente fattispecie, in definitiva, sarebbe quello di estendere l'ambito di tutela penale a comportamenti che non sarebbero sussumibili nell'ipotesi della truffa aggravata *ex* art. 640-*bis* c.p. e, al contempo, fungere da argine a quel processo di eccessiva interpretazione estensiva che negli anni ha caratterizzato il delitto di truffa, quantomeno sul versante pubblicistico delle condotte[231].

L'art. 316-*ter* c.p. punisce chiunque, mediante l'utilizzo o la presentazione di dichiarazioni o di documenti falsi o attestanti cose non vere, ovvero mediante l'omissione di informazioni dovute, consegue indebitamente, per sé o per altri,

---

[227] V. *supra* Cap. 1, Par. 3.
[228] V. *supra* Cap. 1, Par. 2.
[229] V. *supra* Cap. 1, Par. 3. Sul punto BENUSSI, *sub* art. 316-*ter* c.p., in DOLCINI – GATTA (diretto da), *Codice penale commentato, Tomo II*, Milano, V ed., 2021, 533; BONFIGLIOLI, *L'indebita captazione di sovvenzioni pubbliche*, cit., 921; FIANDACA, MUSCO, *Diritto Penale. Parte Speciale, Vol. I*, Bologna, 2021, VI ed., 203; MANACORDA, *Corruzione internazionale e tutela penale degli interessi comunitari*, cit., 423 s.; MANDUCHI, *Un auspicato intervento della Consulta nella storia dei tormentati rapporti tra l'art. 316-ter e l'art. 640-bis c.p.*, in *Cass. Pen*. 2004, 7-8, 2257; MEZZETTI, voce *Frodi comunitarie*, cit., 322; ROMANO, *Abusi di finanziamenti comunitari ed indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato*, in *Dir. Pen. Proc*. 2002, 3, 269.
[230] Così BENUSSI, *sub* art. 316-*ter* c.p., cit., 533.
[231] In tal senso BENUSSI, *sub* art. 316-*ter* c.p., cit., 546.
V. *infra* Par. 3.3.

contributi, sovvenzioni, finanziamenti, mutui agevolati o altre erogazioni dello stesso tipo, comunque denominate, concessi o erogati dallo Stato, da altri enti pubblici o dalle Comunità europee.

Prima dell'avvento delle disposizioni dei cui agli artt. 316-*ter* e 640-*bis* c.p. i reati cui ricorreva la giurisprudenza per sanzionare i comportamenti di indebito ottenimento di pubbliche sovvenzioni erano soprattutto la truffa base, alcune ipotesi di falso, le false comunicazioni sociali e il mendacio bancario, i quali, tuttavia, spesso si dimostravano insufficienti per tutelare specificamente il denaro pubblico dagli attacchi di frode, stante l'impossibilità di collocare precisamente tale fenomeno tra gli elementi costitutivi dei delitti indicati[232].

La struttura dell'art. 316-*ter* c.p. è modellata, salvo per la condotta omissiva, su quella della frode ai danni del FEOGA (art. 2, l. n. 898 del 1986) che, invece, è stata la prima norma incriminatrice di cui si è dotato l'ordinamento italiano per reprimere il fenomeno delle frodi comunitarie[233]. La norma in esame condivide con la truffa ai danni dei fondi agricoli europei anche la presenza di una soglia di punibilità, in quanto, ai sensi del secondo comma dell'art. 316-*ter* c.p., quando la somma oggetto di indebita percezione non supera €3.999,96 si applica la sanzione pecuniaria amministrativa[234]. Anche questo secondo comma è frutto del recepimento delle disposizioni della Convenzione PIF, la quale prevedeva che per le frodi che non presentavano aspetti di particolare gravità e che avevano ad oggetto un importo inferiore a 4.000 ECU gli Stati parte erano autorizzati a comminare sanzioni di tipo extrapenale[235].

---

[232] Così BENUSSI, *sub* art. 316-*ter* c.p., cit., 533; MANTOVANI, *Diritto penale. Parte speciale. Vol. II*, cit., 231 s.; MEZZETTI, voce *Frodi comunitarie*, cit., 315; VALENTI, voce *Sovvenzioni pubbliche (Frodi nelle)*, cit., 530 s.

[233] V. *infra* Par. 5. Cfr. BASILE, *Il recepimento della direttiva PIF in Italia e l'"evergreen" art. 316-ter c.p.*, in *Dir. Pen. Cont. – Riv. Trim*. 2020, 3, 182 s.; BENUSSI, *sub* art. 316-*ter* c.p., cit., 533; BONFIGLIOLI, *L'indebita captazione di sovvenzioni pubbliche*, cit., 918; MANCUSO, *Indebita percezione di erogazioni pubbliche*, cit., 1373; ROMANO, *Abusi di finanziamenti comunitari ed indebita percezione di erogazioni*, cit., 272.
L'art. 316-*ter* c.p. ha riproposto, come si vedrà, i medesimi problemi di coordinamento con l'art. 640-*bis* c.p. che aveva già sollevato l'art. 2, l. n. 898 del 1986.

[234] V. BASILE, *Il recepimento della direttiva PIF in Italia*, cit., 183; FORLENZA, *Confisca obbligatoria in caso di condanna definitiva*, cit., 54; ROMANO, *I delitti contro la pubblica amministrazione*, cit., 84, secondo cui tra i due illeciti amministrativi diverge solamente l'ammontare della sanzione pecuniaria.

[235] V. *supra* Cap. 1, Par. 2.

Per quanto concerne il bene giuridico tutelato dal delitto di indebita percezione *ex* art. 316-*ter* c.p., si possono ripercorrere le medesime considerazioni svolte con riferimento alla truffa aggravata *ex* art. 640-*bis* c.p.[236] La norma, infatti, mira a proteggere gli interessi patrimoniali e finanziari dello Stato (oltre che degli enti pubblici e dell'Unione europea), con specifico riferimento all'efficiente collocazione delle risorse pubbliche in vista del perseguimento degli obiettivi di politica economica, attraverso la corretta individuazione dei destinatari delle pubbliche sovvenzioni[237]. È in questo senso che il delitto di cui all'art. 316-*ter* c.p. si pone a salvaguardia del buon andamento della pubblica amministrazione, in quanto protegge l'attività di programmazione economica degli enti pubblici, contrastando il possibile sviamento delle risorse collettive dalle finalità cui erano destinate[238]. Per tale ragione, anche con riferimento all'art. 316-*ter* c.p. si è parlato in dottrina di danno da sviamento[239]. L'indebita percezione di erogazioni si rivela, quindi, un delitto plurioffensivo, in quanto lesivo non solo dell'integrità patrimoniale dell'ente erogante e della connessa funzionalizzazione della spesa pubblica, ma anche, secondo alcuni autori, della corretta formazione della volontà della pubblica amministrazione in ordine alla distribuzione delle risorse economiche, stante la caratterizzazione della condotta in termini di falsificazione e di omissione di informazioni dovute[240].

Come si può facilmente cogliere, l'art. 316-*ter* c.p. si differenzia nettamente dagli altri delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione, facenti parte del capo I, del titolo II in cui è inserito, i quali tendono a reprimere, secondo lo schema del reato proprio, gli abusi della funzione da parte dei pubblici

---

[236] V. *supra* Par. 2.1; MANCUSO, *Indebita percezione di erogazioni pubbliche*, cit., 1376, il quale afferma che le due norme tutelano il medesimo bene giuridico.

[237] In argomento BENUSSI, *sub* art. 316-*ter* c.p., cit., 544; SEMERARO, *Osservazioni in tema di indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato*, in *Cass. Pen*. 2001, 2565; ROMANO, *I delitti contro la pubblica amministrazione*, cit., 82.

[238] Sul punto ANTOLISEI, *Manuale di diritto penale. Parte speciale. Vol. II*, Milano, XVII ed., 2022, 451; BENUSSI, *sub* art. 316-*ter* c.p., cit., 544 s.; DI VIZIO, *I nuovi abusi penali nelle sovvenzioni pubbliche*, cit., 36; PELISSERO, *Commento all'art. 3 l. 29 settembre 2000, n. 300*, cit., 1038.
In giurisprudenza cfr. Cass. Sez. VI, 20 febbraio 2019, n. 24890, in *Onelegale*; Cass. Sez. VI, 19 febbraio 2013, n. 12625, in *Onelegale*.

[239] Così BONFIGLIOLI, *L'indebita captazione di sovvenzioni pubbliche*, cit., 919.

[240] In proposito ANTOLISEI, *Manuale di diritto penale. Parte speciale. Vol. II*, cit., 451 s.; BENUSSI, *sub* art. 316-*ter* c.p., cit., 545; MEZZETTI, voce *Frodi comunitarie*, cit., 323; ROMANO, *Abusi di finanziamenti comunitari ed indebita percezione di erogazioni*, cit., 270; SEMERARO, *Osservazioni in tema di indebita percezione di erogazioni*, cit., 2565.

ufficiali[241]. La collocazione sistematica della fattispecie parve sin dall'inizio di difficile comprensione: secondo la maggioranza della dottrina, invero, la norma in esame è stata erroneamente inserita tra i delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione, quando, invece, avrebbe trovato una collocazione più consona nell'ambito dei delitti contro il patrimonio, stante le affinità con il delitto di truffa, oppure nel capo relativo ai delitti dei privati contro la pubblica amministrazione[242]. Il motivo va ricercato nella costruzione della fattispecie quale reato comune, il cui soggetto attivo non necessita della qualifica pubblicistica, come invece accade – salvo che per il delitto di malversazione *ex* art. 316-*bis* c.p. – per gli altri delitti del capo I, ed è rappresentato da chiunque voglia conseguire contributi pubblici con le modalità descritte dalla norma[243]. Inoltre, diversamente dal delitto di malversazione, l'art. 316-*ter* c.p. non prevede neanche una restrizione della soggettività fra i possibili autori del reato che ne giustificherebbe, attraverso una coloritura pubblicistica, la qualificazione di reato proprio e, dunque, la posizione nel capo I del titolo II[244].

A sostegno di questa interpretazione muove anche il secondo periodo del primo comma dell'art. 316-*ter* c.p., il quale – introdotto dalla legge n. 3 del 2019 (c.d. Spazzacorrotti) – prevede un aumento di pena, da uno a quattro anni di reclusione, qualora il fatto sia commesso da un pubblico ufficiale o da un incaricato di pubblico servizio con abuso della qualità o dei poteri[245]. L'inserimento di siffatta circostanza, tuttavia, ha sollevato delle perplessità con riguardo sia alla sua

---

[241] V. BENUSSI, *sub* art. 316-*ter* c.p., cit., 544.

[242] In tal senso BONFIGLIOLI, *L'indebita captazione di sovvenzioni pubbliche*, cit., 917; FORLENZA, *Confisca obbligatoria in caso di condanna definitiva*, cit., 54; FORNASARI, *Indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato,* in BONDI, DI MARTINO, FORNASARI, *Reati contro la pubblica amministrazione*, I ed., Torino, 2004, 158 s.; MANACORDA, *Corruzione internazionale e tutela penale degli interessi comunitari*, cit., 425; MANCUSO, *Indebita percezione di erogazioni pubbliche*, cit., 1373; MANDUCHI, *«Tanto tuonò… che non piovve»: perplessità e reticenze della prima giurisprudenza di legittimità sul nuovo art. 316-ter c.p.*, in *Cass. Pen*. 2003, 4, 1218; MEZZETTI, voce *Frodi comunitarie*, cit., 323; ROMANO, *Abusi di finanziamenti comunitari ed indebita percezione di erogazioni*, cit., 269 s.

[243] V. FORLENZA, *Confisca obbligatoria in caso di condanna definitiva*, cit., 54; ROMANO, *Abusi di finanziamenti comunitari ed indebita percezione di erogazioni*, cit., 269 s.

[244] Sul punto MANACORDA, *Corruzione internazionale e tutela penale degli interessi comunitari*, cit., 425; MANCUSO, *Indebita percezione di erogazioni pubbliche*, cit., 1373; ROMANO, *Abusi di finanziamenti comunitari ed indebita percezione di erogazioni*, cit., 270, secondo cui il collocamento sistematico dell'art. 316-*ter* c.p. nel capo I sarebbe spiegato unicamente dalla forza attrattiva esercitata dall'art. 316-*bis* c.p.

[245] V. GAMBARDELLA, *Il grande assente nella nuova "legge Spazzacorrotti": il microsistema delle fattispecie di corruzione*, in *Cass. Pen.* 2019, 1, 60.

configurabilità nella prassi applicativa, sia alla sua effettiva utilità, in quanto era già vigente nel sistema l'aggravante comune dell'art. 61, n. 9, c.p.[246]

Il legislatore ha proceduto ad allineare l'oggetto materiale delle norme incriminatrici appartenenti al sistema delle frodi nelle sovvenzioni. Le tipologie di attribuzioni economiche rilevanti nell'art. 316-*ter* c.p., infatti, sono i contributi, le sovvenzioni, i finanziamenti e i mutui agevolati, oltre alle altre erogazioni dello stesso tipo, comunque denominate, che provengono dallo Stato, da altri enti pubblici o dall'Unione europea[247]. Secondo la giurisprudenza, la recente introduzione del lemma "sovvenzioni" nel corpo dell'art. 316-*ter* c.p. non ha posto problemi di successione di norme nel tempo, perché il delitto in commento già presentava un'elencazione aperta dell'oggetto materiale idonea a ricomprendere anche le sovvenzioni[248].

La norma presenta, quindi, il medesimo raggio applicativo della truffa aggravata, che risulta più ampio di quello della malversazione, in quanto non è limitato ai contributi erogati con vincolo di destinazione[249]. Si può trattare di elargizioni a titolo gratuito o a titolo oneroso, ma in quest'ultimo caso comunque a condizioni vantaggiose, perché assistite da interessi inferiori rispetto a quelli praticati sul mercato[250]. Anche per il delitto in esame il legislatore ha previsto la formula di chiusura "altre erogazioni dello stesso tipo, comunque denominate", al fine di ricomprendere nel suo raggio applicativo ogni forma di attribuzione di risorse pubbliche e di evitare che l'uso di un criterio puramente nominalistico potesse eludere la risposta penale alle frodi[251].

---

[246] In proposito BENUSSI, *sub* art. 316-*ter* c.p., cit., 533 s.; SEMINARA, *Indebita percezione di erogazioni, appropriazione indebita e corruzione privata*, in *Dir. Pen. Proc*. 2019, 5, 593, secondo cui non si comprende come il fatto possa essere realizzato, dal lato del richiedente la sovvenzione, in un contesto funzionale, con abuso della qualità o dei poteri del pubblico agente.
Secondo GAMBARDELLA, *Il grande assente nella nuova "legge Spazzacorrotti"*, cit., 60, invece, la nuova aggravante è più ampia di quella di cui al n. 9 dell'art. 61 c.p. perché include anche l'abuso della qualità.

[247] Cfr. FIANDACA, MUSCO, *Diritto Penale. Parte Speciale, Vol. I,* cit., 205.
Per la definizione delle singole tipologie di elargizioni si rinvia al Par. 2.1.

[248] Cfr. Cass. Sez. VI, 29 ottobre 2024, n. 46354, in *Onelegale*.
Il termine "sovvenzioni" è stato espressamente inserito nel testo dell'art. 316-*ter* c.p. dalla riforma del 2022, al fine di garantire la necessaria uniformità lessicale delle norme di contrasto alle frodi: sul punto PICCIOTTI, *L'Italia "ritocca" le norme PIF*, cit., 4.

[249] Cfr. Cass. Sez. Un. 19 aprile 2007, n. 16568, cit. Sulla malversazione v. *infra* Par. 4.2.

[250] V. BENUSSI, *sub* art. 316-*ter* c.p., cit., 547.

[251] Così BENUSSI, *sub* art. 316-*ter* c.p., cit., 548, il quale, richiamando la dottrina giuspubblicistica, fa notare come i termini con cui vengono individuate le possibili forme di aiuti pubblici non hanno

Sempre in parallelo all'evoluzione giurisprudenziale che è venuta formandosi in materia di truffa aggravata, anche con riferimento al reato di indebita percezione di cui all'art. 316-*ter* c.p. le Sezioni Unite della Cassazione hanno avuto modo di affermare che la norma trova applicazione anche nel caso di indebita erogazione di contributi di tipo assistenziale[252]. Infatti, il linguaggio utilizzato dal legislatore nella descrizione delle erogazioni rilevanti non consente di ritenere che abbia inteso riferirsi unicamente ai contributi destinati ad attività economiche e sociali, ma devono ritenersi incluse nel suo perimetro applicativo anche le elargizioni non connotate da un vincolo di destinazione, diversamente da quanto accade nel caso dell'art. 316-*bis* c.p.[253] Gli artt. 316-*ter* e 640-*bis* c.p., infatti, sono finalizzati a reprimere la percezione non dovuta di risorse pubbliche indipendentemente dalla loro successiva utilizzazione e, per questo motivo, diversamente dalla fattispecie di malversazione, sono suscettibili di applicazione anche nel caso di sovvenzioni non condizionate da vincoli funzionali[254].

Sempre le Sezioni Unite, poi, si sono pronunciate su un altro contrasto giurisprudenziale, giungendo alla conclusione per cui l'interpretazione coerente con

---

utilità scientifica, ma rappresentano un valore di comodo; MANCUSO, *Indebita percezione di erogazioni pubbliche*, cit., 1373.
Per l'individuazione delle caratteristiche che accomunano le diverse tipologie di sovvenzione allo scopo di stabilire quelle penalmente rilevanti v. *supra* Par. 2.2.

[252] Cfr. Cass. Sez. Un. 19 aprile 2007, n. 16568, cit.

[253] In argomento GRILLO, *Truffa aggravata e indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato: intervengono le Sezioni unite*, *Dir. Pen. Proc*. 2007, 7, 907 s.; TROJANO, *Indebito conseguimento di sovvenzioni assistenziali nei rapporti fra gli artt. 316-ter e 640-bis c.p.*, in *Cass. Pen.* 2007, 9, 3219 s.
Più di recente cfr. Cass. Sez. VI, 14 luglio 2015, n. 38293, in *Onelegale* con riferimento all'indennità da reddito minimo di inserimento.
Prima dell'intervento delle Sezioni Unite, secondo un primo orientamento (sostenuto *ex multis* da Cass. Sez. V, 24 gennaio 2007, n. 12687, in *Onelegale*; Cass. Sez. VI, 11 maggio 2005, n. 26919 in *Onelegale*) il legislatore avrebbe inteso riferirsi unicamente alle erogazioni a sostegno di attività economico-produttive, la cui devianza dallo scopo sarebbe risultata più grave rispetto a quella concernente le erogazioni assistenziali, mentre un secondo orientamento (cfr. *ex multis* Cass. Sez. VI, 12 giugno 2006, n. 34437, in *Onelegale*) condiviso poi dalle Sezioni Unite, sosteneva che nella nozione di contributo dovessero rientrare anche le prestazioni assistenziali, in considerazione del fatto che la soglia di punibilità del secondo comma dell'art. 316-*ter* c.p. sarebbe apparsa troppo bassa se fosse stata riferita unicamente alle erogazioni vincolate ad attività economico-produttive, e dell'irragionevolezza che si sarebbe creata seguendo la tesi opposta, perché l'indebita percezione di prestazioni assistenziali, meno grave di quella avente ad oggetto prestazioni destinate ad attività produttive, sarebbe stata punita con un reato più grave (la truffa aggravata ex art. 640-*bis* c.p.).
Per la ricostruzione del dibattito relativamente alla truffa aggravata *ex* art. 640-*bis* c.p. v. *supra* Par. 2.2.

[254] Cfr. Cass. Sez. Un. 19 aprile 2007, n. 16568, cit.; BELLAGAMBA, *Specialità e sussidiarietà nei rapporti tra truffa aggravata ed indebita percezione di erogazioni pubbliche*, in *Dir. Pen. Proc*. 2011, 8, 965; TROJANO, *Indebito conseguimento di sovvenzioni assistenziali*, cit., 3220.

la *ratio* dell'art. 316-*ter* c.p. non possa limitarne l'applicazione alle sole elargizioni di fondi pubblici, ma debba includere, altresì, le indebite esenzioni dal pagamento di somme di denaro, perché anche in quest'ultima ipotesi il richiedente ottiene un vantaggio non spettante che viene posto a carico della comunità[255].

L'attenzione nei confronti dell'esatta individuazione dell'oggetto materiale del reato in commento è rimasta così elevata che è stata nuovamente rimessa, di recente, alle Sezioni Unite la questione della configurabilità del delitto di indebita percezione di erogazioni nell'ipotesi di risparmio di spesa[256]. Il Collegio rimettente, non condividendo la l'interpretazione maggioritaria cui erano giunte le Sezioni Unite nel 2010, ha messo in dubbio la possibilità di ricondurre alla nozione di erogazione di cui all'art. 316-*ter* c.p. l'ipotesi del risparmio di spesa, salvo incorrere in una violazione dei principi di tassatività e divieto di analogia[257]. Ad avviso di questa Cassazione, infatti, il termine "erogazioni", unitamente alle specificazioni delle tipologie di elargizioni contenute nel testo della disposizione, non può che riferirsi ad un rilascio di risorse pubbliche da parte dell'ente erogatore e non anche alle esenzioni da pagamenti[258].

---

[255] Cfr. Cass. Sez. Un. 16 dicembre 2010, n. 7537, cit., secondo cui la nozione di contributi di cui all'art. 316-*ter* c.p. deve essere intesa quale conferimento di un apporto sotteso al raggiungimento di uno scopo pubblicistico, caratteristiche che si manifestano anche nel caso di indebita esenzione dal pagamento di somme. Per un commento alla sentenza v. GIACONA, *Il delitto d'indebita percezione di pubbliche erogazioni (art. 316-ter c.p.)*, cit., 3403 ss., il quale, tuttavia, si mostra contrario all'estensione della nozione di erogazione che vada a ricomprendere anche le esenzioni.
Più di recente cfr. Cass. Sez. VI, 25 luglio 2022, n. 29674, in *Onelegale*; Cass. Sez, VI, 5 aprile 2018, n. 21317, in *OneLegale*; Cass. Sez. V, 26 novembre 2013, n. 1574, in *Onelegale* con riferimento all'esenzione da prestazioni sanitarie a carico del Servizio Sanitario Nazionale.
Il contrasto era stato originato da alcune pronunce (cfr., a titolo esemplificativo, Cass. Sez. II, 19 gennaio 2010, n. 32578, in *Onelegale*; Cass. Sez. II, 13 agosto 2007, n. 32849, in *Onelegale*) che ritenevano che la norma in esame si riferisse unicamente alle elargizioni di somme di denaro e, pertanto, inconciliabile con le ipotesi di esenzioni dai pagamenti.

[256] Cfr. Cass. Sez. VI, Ord. 7 maggio 2024, n. 27639, in *Onelegale*: nello specifico si tratta di agevolazioni previdenziali consistenti nella riduzione di contributi dovuti ai lavoratori.
Il tema dell'oggetto materiale del reato è una delle due questioni controverse rimesse alle Sezioni Unite dall'ordinanza citata, l'altra concerne un aspetto del momento consumativo (v. *infra* Par. 3.2.).
V. PONTEPRINO, *L'art. 316-ter c.p. al vaglio delle Sezioni unite: configurabilità e momento consumativo del reato nelle ipotesi di indebito conseguimento di risparmio di spesa*, in *Sist. Pen*. 2 ottobre 2024, 1 s.

[257] In argomento CHIARAVIGLIO, *L'indebita percezione di erogazioni pubbliche non si configura in caso di illecita ritenzione del contributo (aspettando le Sezioni unite)*, in *Sist. Pen*. 2024, 11, 72 s.; PONTEPRINO, *L'art. 316-ter c.p. al vaglio delle Sezioni unite*, cit., 6.
Tale tesi è stata sostenuta anche da TUMMINELLO, *L'indebito conguaglio da parte del datore di lavoro*, cit., 272.

[258] Cfr. Cass. Sez. VI, Ord. 7 maggio 2024, n. 27639, cit.; PONTEPRINO, *L'art. 316-ter c.p. al vaglio delle Sezioni unite*, cit., 6 ss.

Le Sezioni Unite nel 2025 confermano l'indirizzo maggioritario da loro precedentemente espresso, affermando che l'ampia formula lessicale utilizzata dal legislatore, volutamente generica, è idonea a ricomprendere qualunque tipo di agevolazione economica, in qualsiasi modo attribuita dallo Stato, anche nelle forme del risparmio di spesa, che abbia una connotazione di vantaggiosità rispetto alle condizioni praticate sul mercato. In questo senso, il mancato arricchimento dell'ente pubblico deve essere equiparato al suo depauperamento[259].

Quanto all'elemento soggettivo del reato, il delitto di indebita percezione di erogazioni pubbliche è punibile, come la truffa aggravata, esclusivamente a titolo di dolo, che risulta essere un dolo generico. Oggetto di rappresentazione e volizione, quindi, devono essere tutti gli estremi del fatto tipico, in particolare la falsità delle dichiarazioni o dei documenti che corredano la domanda di sovvenzione, la consapevolezza della loro incompletezza o dell'omissione delle informazioni dovute, unitamente alla volontà di conseguire un aiuto economico che si sa essere non spettante[260]. La disposizione contiene, infatti, una clausola di illiceità speciale ("indebitamente") la quale deve rientrare fra gli elementi oggetto del dolo e soggiacere alle regole generali in tema di errore, per cui la mancata conoscenza del carattere indebito dell'erogazione farebbe venire meno l'elemento soggettivo del reato[261]. Secondo l'opinione dottrinale prevalente, inoltre, anche l'illecito amministrativo del secondo comma della disposizione sarebbe punibile unicamente a titolo di dolo, poiché in tal modo si eviterebbe un'irragionevole estensione della responsabilità per i fatti quantitativamente meno gravi[262].

Venendo ora all'analisi della condotta punita dall'art. 316-*ter* c.p., ci si accorge che essa può espressamente manifestarsi in due forme, una commissiva ed una omissiva. La prima consiste nell'utilizzo o nella presentazione di dichiarazioni

---

[259] Cfr. Cass. Sez. Un. 28 novembre 2024, n. 11969, in *Onelegale*: a sostengo della tesi enunciata, tra i vari argomenti, le Sezioni Unite ricorrono anche alla nozione di aiuti di Stato *ex* art. 107 TFUE fornita dalla Corte di Giustizia dell'Unione europea, la quale include anche gli sgravi contributivi e la riduzione degli oneri economici.

[260] V. BENUSSI, *sub* art. 316-*ter* c.p., cit., 550 s.; ROMANO, *I delitti contro la pubblica amministrazione*, cit., 92.

[261] Sul punto BENUSSI, *sub* art. 316-*ter* c.p., cit., 551; DI VIZIO, *I nuovi abusi penali nelle sovvenzioni pubbliche*, cit., 64; SEMERARO, *Osservazioni in tema di indebita percezione*, cit., 2567, secondo cui l'elemento soggettivo è integrato se l'agente abbia la consapevolezza di violare le disposizioni extrapenali che regolamentano le condizioni per il conseguimento delle sovvenzioni.

[262] Così BENUSSI, *sub* art. 316-*ter* c.p., cit., 551; PELISSERO, *Commento all'art. 3 l. 29 settembre 2000, n. 300*, cit., 1048.

o documenti falsi, mentre la seconda concerne l'omissione di informazioni dovute all'ente erogatore[263]. Si recepiscono, in tal modo, due delle tre forme di frode nelle spese (a eccezione della condotta distrattiva) previste dalla Convenzione PIF. La fattispecie è costruita come un reato di evento a condotta vincolata (al pari della truffa aggravata), infatti, per effetto di entrambe le tipologie di condotta, deve verificarsi il conseguimento indebito di fondi pubblici. L'offesa al bene giuridico tutelato, dunque, risiede nel disvalore dell'evento, diversamente da altri ordinamenti, come quello tedesco, in cui è incentrata sul disvalore della condotta[264].

La condotta commissiva può essere integrata dalla commissione sia di un falso materiale, sia di un falso ideologico. La menzogna, in questo caso, è una condotta penalmente rilevante perché si pone a metà strada fra le due modalità comportamentali descritte dalla norma: invero, l'affermazione di fatti non conformi al vero può essere assimilata tanto alla mancata comunicazione di informazioni rilevanti, quanto alle false dichiarazioni, poiché in entrambi i casi l'obiettivo dell'agente è evitare l'apprensione da parte dell'ente erogatore di notizie che, se conosciute, impedirebbero la concessione del beneficio[265].

Secondo la tesi nettamente prevalente, avallata anche dalle pronunce delle Sezioni Unite, la condotta commissiva di cui all'art. 316-*ter* c.p. costituisce un reato complesso, idoneo ad assorbire alcuni delitti contro la fede pubblica, ad esempio il falso ideologico commesso dal privato in atto pubblico (art. 483 c.p.) e l'uso di atto falso (art. 489 c.p.), in quanto funzionali al conseguimento dell'erogazione. Queste condotte, infatti, costruite dal legislatore come modalità tipiche dell'art. 316-*ter* c.p., rappresentano proprio lo strumento adoperato per conseguire le pubbliche erogazioni[266]. Di talché, il delitto di cui all'art. 316-*ter* c.p. ricomprende i fatti

---

[263] V. BENUSSI, *sub* art. 316-*ter* c.p., cit., 546; FIANDACA, MUSCO, *Diritto Penale. Parte Speciale, Vol. I,* cit., 204 s.

[264] In proposito BENUSSI, *sub* art. 316-*ter* c.p., cit., 546; ROMANO, *I delitti contro la pubblica amministrazione*, cit., 91; SEMERARO, *Osservazioni in tema di indebita percezione di erogazioni*, cit., 2564.
Per un'analisi comparatistica v. *infra* Cap. 3.

[265] Sul punto BENUSSI, *sub* art. 316-*ter* c.p., cit., 546.

[266] Così BENUSSI, *sub* art. 316-*ter* c.p., cit., 555; COLOMBO, MANICCIA, *L'incidenza del falso nelle diverse fattispecie*, cit., 2045; GRILLO, *Truffa aggravata e indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato*, cit., 908 ss.; PAGLIARO, PARODI GIUSINO, *Principi di diritto penale. Parte speciale. Vol I*, X ed., Milano, 2008, 129; SEMERARO, *Osservazioni in tema di indebita percezione di erogazioni*, cit., 2568.
In giurisprudenza cfr. Cass. Sez. Un. 16 dicembre 2010, n. 7537, cit.; Cass. Sez. Un. 19 aprile 2007, n. 16568, cit.

costitutivi degli artt. 483 e 489 c.p. e presenta, altresì, quale elemento specializzante in aggiunta, l'indebita percezione della sovvenzione[267]. Parimenti, ad avviso della Cassazione, resta assorbito nella norma incriminatrice di cui all'art. 316-*ter* c.p. anche il reato di falsa attestazione di qualità personali *ex* art. 495 c.p. quando lo stesso costituisca la modalità tipica di realizzazione dell'indebita percezione[268]. Sotto questo profilo, dunque, il delitto in esame si distingue dalla corrispondente fattispecie di truffa aggravata *ex* art. 640-*bis* c.p.[269]

Analogamente, secondo l'orientamento prevalente e più recente, facendo ricorso all'argomento *a fortiori*, anche nel caso dell'illecito amministrativo di cui al secondo comma dell'art. 316-*ter* c.p., restano assorbiti i delitti di falso ideologico e di uso di atto falso commessi dal soggetto attivo per ottenere la sovvenzione[270]. Soluzione confortata dal principio di specialità previsto dall'art. 9 della legge n. 689 del 1981, in virtù del quale l'art. 316-*ter*, secondo comma, c.p., essendo disposizione speciale rispetto agli artt. 483 e 489 c.p., è destinata a prevalere[271].

Al contrario, il reato di indebita percezione potrà concorrere con i delitti di falso per le falsità ulteriori rispetto a quelle che già integrano gli estremi della fattispecie, ad esempio, nel caso di una falsificazione precedentemente commessa per altri fini e in seguito presentata per ottenere il finanziamento, oppure nell'ipotesi

---

Più di recente v. Cass. Sez. II, 12 ottobre 2017, n. 53663, in *Onelegale*; Cass. Sez. V, 25 settembre 2013, n. 1700, in *Onelegale*.

[267] In tal senso BENUSSI, *sub* art. 316-*ter* c.p., cit., 556; COLOMBO, MANICCIA, *L'incidenza del falso nelle diverse fattispecie*, cit., 2046.

[268] Cfr. Cass. Sez. VI, 26 giugno 2013, n. 34563, in *Onelegale*; Cass. Sez. VI, 24 ottobre 2012, n. 44230, in *Onelegale*.

[269] V. *supra* Par. 2.6.

[270] Cfr. Cass. Sez. Un. 16 dicembre 2010, n. 7537, cit.; Cass. Sez. II, 24 gennaio 2013, n. 17300, in *Onelegale*.

Prima dell'intervento delle Sezioni Unite un filone giurisprudenziale (cfr. Cass. Sez. V, 25 ottobre 2006, n. 38941, in *Onelegale*) aveva sostenuto il concorso tra i due illeciti sul presupposto per cui sarebbe stato irragionevole ipotizzare che una condotta mendace, autonomamente tipizzata, risultasse irrilevante se non si fosse verificato un risultato economico (che è un interesse esterno alla sua prensione punitiva), soltanto perché un'altra previsione penale, astrattamente ipotizzata ma non sussistente nel caso di specie, ne avrebbe limitato la rilevanza per ragioni di tutela di interessi penali concorrenti.

In dottrina v. DI VIZIO, *I nuovi abusi penali nelle sovvenzioni pubbliche*, cit., 66; ROMANO, *I delitti contro la pubblica amministrazione*, cit., 94.

[271] In tal senso BENUSSI, *sub* art. 316-*ter* c.p., cit., 557; COLOMBO, MANICCIA, *L'incidenza del falso nelle diverse fattispecie*, cit., 2045 s.; GRILLO, *Truffa aggravata e indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato*, cit., 909 s.; PAGLIARO, PARODI GIUSINO, *Principi di diritto penale. Parte speciale*, cit., 129.

di divergenza tra l'autore dei falsi e l'utilizzatore degli stessi: in questi casi si verificherà un concorso di reati[272].

Una parte della dottrina, già in tempi più risalenti, aveva rilevato che il delitto in commento non disciplina il caso della indebita ritenzione degli aiuti ricevuti, come pure stabiliva l'art. 1, par. 1, della Convenzione PIF, che obbligava alla sanzione penale sia nel caso di percepimento sia nel caso di ritenzione illecita dei fondi pubblici[273]. Nell'ottica dello strumento sovranazionale, nel caso in cui il contributo fosse stato ottenuto senza alcuna falsità od omissione informativa, la mancata comunicazione successiva che lo stesso non poteva più essere trattenuto avrebbe dovuto costituire reato: tale lacuna, ad oggi, non pare poter essere colmata in via interpretativa[274]. Recentemente, infatti, la Cassazione ha affermato che non si rientra nella tipicità della fattispecie se l'agente, una volta ottenuta lecitamente la sovvenzione, non comunica all'ente erogatore eventuali circostanze sopravvenute che ne impongono la decadenza, in quanto la descrizione dell'art. 316-*ter* c.p. prevede il nesso eziologico tra l'omissione di informazioni e il conseguimento della sovvenzione e non tra la reticenza successiva e l'obbligo di restituzione del contributo[275]. Paradossalmente, se si ammettesse la configurabilità dell'indebita percezione nel caso in esame si dovrebbe ipotizzare la sussistenza di un elemento della condotta (l'omessa restituzione) che si realizza dopo la consumazione del reato[276].

Secondo altri autori, invece, in siffatta ipotesi anziché il delitto di indebita percezione sarà praticabile la strada della malversazione *ex* art. 316-*bis* c.p. qualora si tratti di erogazioni con vincolo di destinazione[277].

---

[272] Cfr. Cass. Sez. Un. 16 dicembre 2010, n. 7537, cit.; Cass. Sez. Un. 19 aprile 2007, n. 16568, cit.; BENUSSI, *sub* art. 316-*ter* c.p., cit., 556; GRILLO, *Truffa aggravata e indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato*, cit., 909.

[273] In tal senso ROMANO, *Abusi di finanziamenti comunitari ed indebita percezione di erogazioni*, cit., 274.
Più di recente v. PALAZZO, *Indebita percezione di erogazioni pubbliche e omesse dichiarazioni doverose*, in *Giur. It.* 2024, 10, 2184 s.

[274] Così PALAZZO, *Indebita percezione di erogazioni pubbliche*, cit., 2184 ss.; ROMANO, *Abusi di finanziamenti comunitari ed indebita percezione di erogazioni*, cit., 274.

[275] Cfr. Cass. Sez. VI, 23 maggio 2024, n. 26180, in *Onelegale*; CHIARAVIGLIO, *L'indebita percezione di erogazioni pubbliche non si configura*, cit., 69 s.; PALAZZO, *Indebita percezione di erogazioni pubbliche*, cit., 2184.

[276] V. CHIARAVIGLIO, *L'indebita percezione di erogazioni pubbliche non si configura*, cit., 70.

[277] In proposito BENUSSI, *sub* art. 316-*ter* c.p., cit., 547.

Soffermandoci, infine, sull'illecito amministrativo, il secondo comma dell'art. 316-*ter* c.p. stabilisce che, quando la somma indebitamente percepita è pari o inferiore a €3.999,96, verrà irrogata solamente una sanzione amministrativa pecuniaria. In omaggio alle indicazioni dell'art. 2, par. 2, della Convenzione PIF, in virtù del quale gli Stati membri possono prevedere per i casi di frode di lieve entità, che non presentano aspetti di particolare gravità e hanno ad oggetto un importo inferiore a 4.000 ECU, conseguenze sanzionatorie di natura diversa da quella penale[278], il legislatore ha fissato un limite di offensività penalmente rilevante attraverso l'introduzione di una soglia di punibilità[279]. Tuttavia, la soglia di rilevanza penale della condotta fissata in base all'entità del profitto conseguito (e correlativo danno per le finanze dell'UE o della PA) è stata criticata da chi, invece, ritiene che si sarebbe dovuto assegnare maggior rilievo all'assenza di aspetti di gravità inerenti alla condotta e alla colpevolezza: nell'ambito dei delitti contro la pubblica amministrazione il discrimine tra reato ed illecito amministrativo in base ad un criterio unicamente quantitativo sarebbe del tutto ignoto[280].

La giurisprudenza ha precisato che la soglia quantitativa non funge da condizione obiettiva di punibilità, bensì configura un elemento costitutivo della fattispecie che, come tale, deve essere oggetto di volontà e rappresentazione dell'agente[281]. Inoltre, per stabilire se nel caso concreto si sia verificato il superamento o meno della soglia, occorre distinguere. Nel caso di elargizioni periodiche conseguenza di un'unica condotta del reo (c.d. consumazione prolungata) bisogna guardare alla complessiva somma indebitamente percepita dal beneficiario e non a quella ratealmente corrisposta[282]. Qualora, invece, ci si trovi al cospetto di una pluralità di illeciti amministrativi perché commessi per effetto di plurime condotte, il fatto resta penalmente irrilevante, in quanto, ad avviso della

---

Contra ROMANO, *Abusi di finanziamenti comunitari ed indebita percezione di erogazioni*, cit., 274, secondo il quale la Convenzione PIF teneva distinte le condotte di percezione e ritenzione da un lato, e la distrazione dall'altro, in quanto occorrerebbe distinguere tra la mancata informazione circa il mutamento delle condizioni e la mancata destinazione del contributo.

[278] V. *supra* Cap. 1, Par. 2.

[279] Cfr. BENUSSI, *sub* art. 316-*ter* c.p., cit., 558.

[280] In tal senso ROMANO, *I delitti contro la pubblica amministrazione*, cit., 93 s.

[281] Cfr. Cass. Sez. VI, 14 luglio 2015, n. 38292, in *Onelegale.* Sul punto anche DI VIZIO, *I nuovi abusi penali nelle sovvenzioni pubbliche,* cit., 60.

[282] Cfr. Cass. Sez. II, 9 marzo 2015, n. 26761, in *Onelegale*; Cass. Sez. VI, 2 marzo 2010, n. 11145, in *Onelegale*; RADESCO, *Quando si consuma il reato di indebita percezione di erogazioni?*, in *Dir. e Gius*. 2015, 25, 87 ss.

Cassazione, l'assommarsi di una serie di illeciti amministrativi non può comunque tradursi nella commissione di un illecito penale[283]: ciò che conta, infatti, ai fini della valutazione in esame, è la relazione intercorrente tra la singola operazione truffaldina e l'importo massimo conseguito per effetto della stessa[284].

[283] Cfr. Cass. Sez. VI, 14 dicembre 2021, n. 2103, in *Onelegale*; Cass. Sez. VI, 17 novembre 2020, n. 1247, in *Onelegale* con riferimento ad una pluralità di "bonus cultura" illecitamente ottenuti, ognuno del valore di €500; Cass. Sez. VI, 20 febbraio 2019, n. 24890, in *Onelegale* sempre con riferimento al bonus cultura.
Sul punto anche PONTEPRINO, *Bonus cultura e indebita percezione di erogazioni a danno dello stato*, in *Dir. Pen. Proc*. 2020, 2, 213 s.; RIPPA, *Indebita percezione di erogazione pubbliche e bonus cultura: non c'è spazio per l'illecito penale*, in *Giur. It.* 2021, 8-9, 1977 ss.
[284] V. RIPPA, *Indebita percezione di erogazione pubbliche e bonus cultura*, cit., 1979 s.

3.2. Il momento consumativo.

Per quanto concerne il momento consumativo del delitto di indebita percezione, pare sussista una diversità di vedute in seno alla giurisprudenza di legittimità. Secondo un primo tradizionale orientamento, il reato si consumerebbe nel momento e nel luogo in cui l'agente ottiene la disponibilità materiale del contributo richiesto, poiché dall'analisi letterale dell'espressione "consegue indebitamente" si deve ricavare che l'erogazione debba essere concretamente percepita dal soggetto per la realizzazione del delitto[285]. Piu precisamente, ad avviso di questa interpretazione, il delitto si consuma nel momento in cui si realizza l'evento, cioè quando l'agente consegue materialmente l'indebita erogazione. È con la materiale percezione della sovvenzione, infatti, che si verifica la dispersione del denaro pubblico e il conseguente danno per l'ente erogatore[286].

Anche la dottrina dominante sostiene la tesi appena esposta, ritenendo che il legislatore abbia valorizzato la funzione dell'evento nella struttura della fattispecie e che, pertanto, il reato si consumi con l'effettivo conseguimento dell'aiuto economico non spettante[287], mentre, prima di tale momento, vi sarebbe spazio solamente per il tentativo[288].

---

[285] In giurisprudenza cfr. Cass. Sez. III, 8 ottobre 2014, n. 6809, in *Onelegale*; Cass. Sez. II, 23 ottobre 2013, n. 48890, in *Onelegale* relativamente alla mancata comunicazione all'Inps del decesso della madre da parte dell'imputata, che ha permesso a quest'ultima di ottenere ratei di pensioni della prima non più spettanti; Cass. Sez. II, 20 dicembre 2011, n. 4284, in *Onelegale*.
Sembra collocarsi sulla medesima lunghezza d'onda anche Cass. Sez. VI, 20 febbraio 2019, n. 24890, cit. relativamente alla spendita dei "bonus cultura" per l'acquisto di beni diversi da quelli consentiti.
In dottrina v. BENUSSI, *sub* art. 316-*ter* c.p., cit., 551; DI VIZIO, *I nuovi abusi penali nelle sovvenzioni pubbliche*, cit., 61 ss.

[286] Così Cass. Sez. III, 8 ottobre 2014, n. 6809, cit. Più di recente cfr. Cass. Sez. VI, 23 maggio 2024, n. 26180, cit., secondo cui il delitto si consuma nel momento e nel luogo in cui avviene il conseguimento indebito dell'erogazione.

[287] In tal senso ANTOLISEI, *Manuale di diritto penale. Parte speciale. Vol. II*, cit., 454 s.; BENUSSI, *sub* art. 316-*ter* c.p., cit., 551, secondo cui è «con la materiale percezione del contributo che si produce il danno per l'ente pubblico erogatore»; COLOMBO, MANICCIA, *L'incidenza del falso nelle diverse fattispecie*, cit., 2044; FORNASARI, *Indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato*, cit., 162 s.; PELISSERO, *I delitti contro la pubblica amministrazione*, in BARTOLI, PELISSERO, SEMINARA, *Lineamenti di parte speciale*, cit., 478; RIVERDITI, voce *Indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato*, in *Dig. Disc. Pen. Agg. Tomo II*, Torino, 2004, 421; ROMANO, *I delitti contro la pubblica amministrazione*, cit., 92; SEMERARO, *Osservazioni in tema di indebita percezione*, cit., 2569.

[288] In argomento BENUSSI, *sub* art. 316-*ter* c.p., cit., 552; ROMANO, *I delitti contro la pubblica amministrazione*, cit., 92. In giurisprudenza v. Cass. Sez. III, 8 ottobre 2014, n. 6809, cit.

Un più recente indirizzo giurisprudenziale, invece, reputa che il momento consumativo possa essere anticipato al frangente in cui l'ente pubblico eroga i contributi, disponendo l'accredito degli stessi in favore del soggetto che li ha indebitamente richiesti, a nulla rilevando l'effettivo ottenimento del finanziamento da parte dell'agente, poiché è nel primo momento che si realizzerebbe il pregiudizio al bene tutelato[289]. In primo luogo, secondo l'argomento letterale, il verbo "conseguire" impiegato dal legislatore nel primo comma dell'art. 316-*ter* c.p. alluderebbe alla assegnazione del beneficio piuttosto che alla materiale riscossione del denaro, che, invece, sarebbe evocato dal temine "percezione" inserito nella rubrica e nel secondo comma dell'art. 316-*ter* c.p.[290] In secondo luogo, sul piano teleologico-sistematico, il legislatore avrebbe polarizzato il disvalore della fattispecie in questione esclusivamente sull'evento di danno consistente nella *deminutio patrimonii* del soggetto pubblico e non sul profitto dell'agente, che non comparirebbe – diversamente dalla truffa – quale elemento costitutivo del fatto tipico[291]. Nel solco di tale filone, la Suprema Corte ha stabilito che la consumazione del delitto in esame avviene nel momento in cui l'ente adotta la delibera che dispone l'accredito dei contributi, perché è da quella data che si determinerebbe la dispersione definitiva dei fondi pubblici[292]. Sulla stessa lunghezza d'onda sembra trovarsi anche una pronuncia della Cassazione in tema di finanziamenti a sostengo delle imprese colpite dalla pandemia da Covid-19 e garantiti dallo Stato ai sensi del d.l. n. 23 del 2020. In quell'occasione la Corte ha affermato che il delitto di cui all'art. 316-*ter* c.p. risulta consumato nel momento in cui, presso la filiale della

[289] Cfr. Cass. Sez. VI, 12 luglio 2023, n. 30770, in *Onelegale*; Cass. Sez. VI, 30 novembre 2022, n. 9060, in *Onelegale*.
Tale tesi è stata sostenuta da ultimo, seppur in un *obiter dictum*, da Cass. Sez. Un. 28 novembre 2024, n. 11969, cit.
[290] Così Cass. Sez. VI, 30 novembre 2022, n. 9060, cit.
[291] Così Cass. Sez. VI, 30 novembre 2022, n. 9060, cit., la quale argomenta, altresì, sulla base della differenza tra il delitto in esame e la fattispecie di truffa aggravata *ex* art. 640-*bis* c.p.: in particolare, muovendo dall'assunto per cui l'indebita percezione costituisca un reato autonomo rispetto alla truffa aggravata, ponendosi con la stessa in rapporto di sussidiarietà e non di specialità, la consumazione delle due fattispecie divergerebbe, in quanto il momento consumativo dell'art. 316-*ter* c.p. non richiederebbe, a differenza dell'art. 640-*bis* c.p., il conseguimento del profitto da parte dell'agente.
[292] Cfr. Cass. Sez. VI, 19 febbraio 2013, n. 12625, in *Onelegale*.

banca, si perfeziona il mutuo garantito e non successivamente quando eventualmente il beneficiario non restituisce la somma ottenuta[293].

A noi sembra che il primo orientamento sia maggiormente condivisibile, perché più coerente con la lettera della legge, la struttura del reato e il raffronto con la fattispecie di truffa aggravata. Quanto all'argomento letterale, non si vede perché il lemma "conseguire" utilizzato nel primo comma dell'art. 316-*ter* c.p. debba avere un significato diverso da quello di "percepire" impiegato nel secondo comma della disposizione. Infatti, salvo che per la qualificazione come illecito amministrativo, l'unica differenza tra il secondo e il primo comma risiede nell'ammontare della somma ottenuta, che segna il limite di offensività penalmente rilevante, mentre la struttura del fatto tipico resta la stessa, facendo il secondo comma un tacito rinvio alla descrizione del fatto nel primo comma[294]. Le stesse Sezioni Unite da ultimo interpellate hanno affermato che, in conformità al dato letterale e alle finalità della Convenzione PIF, alle espressioni "indebita percezione" della rubrica e "indebito conseguimento" del primo comma deve essere assegnato lo stesso significato, salvo incorrere in palese irrazionalità del contenuto precettivo della disposizione incriminatrice[295].

Quanto all'argomento strutturale, non persuade l'assunto per cui, a differenza di quanto accade nella fattispecie di truffa aggravata, il profitto non costituirebbe elemento rilevante del fatto tipico il profitto dell'agente. *In primis*, perché l'art. 316-*ter* c.p., primo comma, ultimo periodo, nel disciplinare l'aggravante dell'offesa agli interessi finanziari dell'Unione Europea, fa espresso riferimento al profitto di ammontare superiore a 100.000€ come alternativa alla valutazione del danno. Poiché questa aggravante rinvia al fatto descritto nel primo periodo del primo comma, del quale riprende tutti gli elementi costitutivi, si deve ritenere che il profitto sia un elemento implicito della fattispecie, speculare al danno

[293] Cfr. Cass. Cass. Sez. VI, 24 novembre 2021, n. 2125, cit., secondo cui ciò si verificherebbe perché la prestazione della garanzia pubblica avviene contestualmente alla stipula del contratto e l'erogazione del mutuo non rappresenta un elemento integrativo del reato. V., altresì, ATTANASIO, *Il sostegno economico alle imprese nella "legislazione pandemica"*, cit., 521 ss.

[294] V. BENUSSI, *sub* art. 316-*ter* c.p., cit., 532, 558.
Per questi motivi, è più logico e coerente assegnare ai termini "percepire" e "conseguire" il medesimo significato, consistente nel materiale ottenimento del contributo non spettante.

[295] Cfr. Cass. Sez. Un. 28 novembre 2024, n. 11969, cit.

arrecato al soggetto pubblico[296]. Anche in dottrina è stato sostenuto che nella struttura del reato il conseguimento del finanziamento costituisce l'obiettivo cui tende la condotta del reo e che rappresenta ingiusto profitto per lo stesso[297]. *In secundis*, l'art. 322-*ter* c.p., in tema di confisca obbligatoria del prezzo o del profitto, include l'art. 316-*ter* c.p. tra i delitti destinatari della misura, presupponendo che da tale fattispecie possa derivare un profitto confiscabile[298].

In definitiva, il delitto di indebita percezione si presenta strutturalmente analogo alla corrispondente fattispecie di truffa aggravata, in quanto entrambi configurano due reati di evento la cui consumazione si verifica al momento del conseguimento indebito della sovvenzione. Anche nel caso dell'art. 316-*ter* c.p., quindi, qualora le elargizioni di denaro siano conferite in ratei periodici per effetto di un'unica e originaria azione richiesta fraudolenta dell'agente, lungi dal verificarsi una pluralità di reati, ci si trova dinnanzi ad una fattispecie a consumazione prolungata, in cui il momento consumativo coincide con l'ultima rata del finanziamento[299]. Coerentemente con tale impostazione, la giurisprudenza ribadisce che, se le plurime erogazioni sono conseguenza di plurime attività di volta in volta tenute dal soggetto agente, si fuoriesce dallo schema della consumazione prolungata per approdare ad un'ipotesi di concorso di reati, eventualmente in continuazione tra loro[300].

---

[296] In proposito BENUSSI, *sub* art. 316-*ter* c.p., cit., 534 s.: «il rinvio al "fatto" ivi disciplinato fa propendere per la natura circostanziale della nuova previsione normativa».

[297] In tal senso BENUSSI, *sub* art. 316-*ter* c.p., cit., 555; PAGLIARO, PARODI GIUSINO, *Principi di diritto penale. Parte speciale*, cit., 126, secondo i quali l'ingiusto profitto è elemento implicito dell'art. 316-*ter* c.p.

[298] In tal senso MAUGERI, *La confisca per equivalente* – ex *art. 322-ter – tra obblighi di interpretazione conforme ed esigenze di razionalizzazione*, in *Riv. It. Dir. Proc. Pen*. 2011, 2, 809 ss., secondo cui nei reati di cui all'art. 322-*ter* c.p. diversi dalla corruzione il beneficio economico conseguito dal reo non può che identificarsi nel profitto del reato; LOTTINI, *La nozione di profitto e la confisca per equivalente* ex *art. 322* ter *c.p.*, in *Dir. Pen. Proc*. 2008, 10, 1305: «i reati produttivi di profitto tendono infatti a coprire la quasi totalità dell'area dei delitti dei pubblici ufficiali orientati al lucro (concussione, peculato, malversazione a danno dello Stato, indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato)».
Sulla confisca ex art. 322-*ter* c.p. v. *infra* Par. 4.

[299] Cfr. Cass. Sez. VI, 30 novembre 2022, n. 9060, cit.; Cass. Sez. III, 8 ottobre 2014, n. 6809, cit.; Cass. Sez. II, 23 ottobre 2013, n. 48890, cit.; BENEVENTO, *Indebita percezione di (plurime) erogazioni a danno dello Stato: delitto a consumazione prolungata o reato continuato?*, in *Sist. Pen*. 16 maggio 2020, 2 ss.; DI MAIO, *Indebita percezione di plurime erogazioni ai danni dello Stato*, cit., 1642 ss.
Sulla truffa a consumazione prolungata v. *supra* Par. 2.4.

[300] Cfr. Cass. Sez. VI, 21 novembre 2019, n. 7462, in *Onelegale*; DI MAIO, *Indebita percezione di plurime erogazioni ai danni dello Stato*, cit., 1645.

Tale interpretazione ha trovato un recente avallo in una pronuncia delle Sezioni Unite del 2025. Il Supremo Consesso è stato chiamato a pronunciarsi proprio sulla possibilità di configurare anche l'art. 316-*ter* c.p. in termini di reato a consumazione prolungata ovvero di ritenere sussistenti una pluralità di reati qualora le indebite percezioni siano frutto di erogazioni periodiche[301]. Le Sezioni Unite, dopo aver ripercorso la giurisprudenza sul punto formatasi soprattutto in materia di truffa, confermano la configurabilità dell'indebita percezione secondo lo schema del reato unitario a consumazione prolungata – con fissazione del momento consumativo alla cessazione dei pagamenti – nel caso in cui la pluralità delle erogazioni sia causalmente riconducibile ad un unico fatto originario consistente nella condotta decettiva ovvero nell' omissione delle informazioni doverose[302].

[301] Cfr. Cass. Sez. VI, Ord. 7 maggio 2024, n. 27639, cit.; PONTEPRINO, *L'art. 316-ter c.p. al vaglio delle Sezioni unite*, cit., 9 s.
[302] Cfr. Cass. Sez. Un. 28 novembre 2024, n. 11969, cit.

3.3. I controversi rapporti con la truffa aggravata, tra principio di specialità e di sussidiarietà.

Vero *punctum dolens* della questione è rappresentato dall'analisi del rapporto intercorrente tra i delitti di truffa aggravata e di indebita percezione di erogazioni pubbliche, il quale, nonostante l'intervento della Corte costituzionale e di due sentenze delle Sezioni Unite della Cassazione, ci sembra che non possa essere considerato del tutto risolto. L'introduzione dell'art. 316-*ter* c.p., infatti, ha dovuto fare i conti sin da subito con la presenza nel sistema del delitto di truffa aggravata *ex* art. 640-*bis* c.p., una norma incriminatrice molto simile – come avuto modo di osservare – sul piano strutturale e teleologico al più recente delitto di indebita percezione di erogazioni.

Pertanto, gli sforzi degli interpreti sono stati profusi per cercare di riservare al reato di cui all'art. 316-*ter* c.p. un autonomo margine di applicazione, muovendo dalla circostanza che l'incipit della disposizione contiene una clausola di riserva, rivelatrice di un'apparente sussidiarietà espressa: "salvo che il fatto costituisca il reato previsto dall'articolo 640 bis"[303].

La tematica si è posta all'attenzione della giurisprudenza costituzionale già pochi anni dopo l'entrata in vigore della fattispecie di indebita percezione di erogazioni, in quanto la Consulta venne chiamata a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale dell'art. 316-*ter* c.p. con riferimento agli artt. 3 e 10 Cost. In particolare, il giudice *a quo* censurava il fatto che dietro la formale sussidiarietà prevista dalla clausola di riserva dell'art. 316-*ter* c.p. si nascondesse una sostanziale specialità, stante la coincidenza tra le condotte di falso caratterizzanti l'art. 316-*ter* c.p. e la nozione di artifici e raggiri di cui all'art. 640-*bis* c.p. In quell'occasione, il Giudice delle leggi, dichiarando l'infondatezza della questione, ha affermato il carattere sussidiario e residuale dell'art. 316-*ter* c.p.: obiettivo della norma, ad avviso della Consulta, è aggiungere una tutela complementare a quella già offerta dal sistema, poiché destinata a colpire fatti non rientranti nel perimetro applicativo dell'art. 640-*bis* c.p. e, precisamente, condotte di frode che non cagionano

[303] V. CARNINO, *In tema di indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato*, in *Giur. It.* 2007, 7, 1784; COLOMBO, MANICCIA, *L'incidenza del falso nelle diverse fattispecie*, cit., 2042; MEZZETTI, voce *Frodi comunitarie*, cit., 323.

l'induzione in errore del soggetto passivo[304]. In tal modo, la norma finisce per punire comportamenti che sarebbero privi di sanzione se commessi ai danni di privati, in quanto fatti non integranti il delitto di truffa, secondo quello che, a parere della Corte, risulta essere un ragionevole esercizio della discrezionalità legislativa, in considerazione della differente tipologia di bene giuridico offeso e della necessità di una tutela rafforzata delle finanze pubbliche[305].

Seguendo il ragionamento della Corte costituzionale, dunque, le condotte della menzogna e della mera omissione, non essendo connotate da quel *quid pluris* necessario a caratterizzarle come artifici o raggiri, si sarebbero dovute espungere dal delitto truffa[306]. Tuttavia, come abbiamo avuto modo di osservare, la consolidata interpretazione giurisprudenziale, anche successiva, ha continuato a considerarle condotte tipiche del delitto di cui all'art. 640 c.p.[307] La Corte costituzionale ha altresì precisato che, se una determinata condotta formalmente rispondente alla fattispecie delineata dall'art. 316-*ter* c.p. avesse integrato anche la figura dell'art. 640-*bis* c.p., in base al rapporto di sussidiarietà, si sarebbe dovuta applicare solo la norma principale della truffa aggravata, che esaurisce l'intero disvalore del fatto[308].

La pronuncia della Consulta, tuttavia, non si è rivelata pienamente soddisfacente, soprattutto perché si è limitata a richiamare il proprio precedente del 1994 con cui aveva risolto, sempre nel senso della sussidiarietà, il rapporto tra l'art. 640-*bis* c.p. e la frode di cui all'art. 2 della legge n. 898 del 1986[309], facendo leva

---

[304] V. Corte Cost. Ord. 12 marzo 2004, n. 95, in *Dejure*. In motivazione la Consulta rinvia alla sua precedente sentenza (Corte Cost. Sent. 26 gennaio 1994, n. 25, in *Dejure*) con cui aveva già dichiarato l'infondatezza della questione di legittimità costituzionale della truffa ai danni del FEOGA di cui all'art. 2 della l. 898/1986, la cui struttura è identica a quella dell'art. 316-*ter* c.p. (Sul punto v. *infra* Par. 5).
Per un commento alla pronuncia v. MANCUSO, *Indebita percezione di erogazioni pubbliche*, cit., 1369 ss.; MANDUCHI, *Un auspicato intervento della Consulta*, cit., 2257 s.; PACETTI, *Il punto su… i rapporti tra gli artt. 316* ter *e 640* bis *c.p. e il reciproco ambito applicativo*, in *Giur. Mer*. 2006, 2, 255 ss. In argomento anche PISA, CALCAGNO, *Mendacio e truffa*, cit., 1384 ss.

[305] Cfr. Corte Cost. Ord. 12 marzo 2004, n. 95, cit.

[306] Così MANDUCHI, *Un auspicato intervento della Consulta*, cit., 2258; PISA, CALCAGNO, *Mendacio e truffa*, cit., 1385.

[307] V. *supra* Par. 2.3.

[308] Cfr. Corte Cost. Ord. 12 marzo 2004, n. 95, cit.; BENUSSI, *sub* art. 316-*ter* c.p., cit., 536; PAVESI, *Sul discrimine tra art. 316* ter *c.p. e art. 640* bis *c.p*., in *Giur. It.* 2008, 8-9, 2023.

[309] V. *infra* Par. 5; FANTUZZI, *Ad avviso della Consulta il delitto d'indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato è norma sussidiaria rispetto a quello di truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche*, in *Giur. Cost*. 2004, 2, 1075: la Corte ha sottolineato che i dubbi di legittimità costituzionale sollevati dall'art. 316-*ter* c.p. coincidevano sostanzialmente con quelli dell'art. 2, l. n. 898 del 1986.

anche in questo caso sulla tipologia di condotte dell'art. 316-*ter* c.p. e sulla presenza della clausola di sussidiarietà nell'incipit della disposizione[310]. La decisione della Corte costituzionale, infatti, non ha sopito il dibattito sul punto, perché si è reso necessario l'intervento di due pronunce delle Sezioni Unite a distanza di pochi anni tra loro[311].

In particolare, nel 2007 alla Suprema Corte si proposero due alternative per risolvere la questione: da un lato, ridurre l'ambito di operatività della fattispecie di truffa escludendo che la presentazione di documenti falsi possa integrare gli artifici o i raggiri, dall'altro lato, restringere l'applicazione del delitto di indebita percezione a quelle condotte, pur fraudolente, cui non consegua l'induzione in errore dell'ente erogatore. Le Sezioni Unite, non tradendo la consolidata giurisprudenza che ritiene il falso uno strumento di artificio o raggiro idoneo a integrare gli estremi della truffa[312], sposano il secondo orientamento e stabiliscono che il raggio di applicazione dell'art. 316-*ter* c.p. si riduce «a situazioni del tutto marginali come quelle del mero silenzio antidoveroso o di una condotta che non induca effettivamente in errore l'autore della disposizione patrimoniale»[313]. La Cassazione specifica che ciò avviene, ad esempio, nell'ipotesi in cui il procedimento di erogazione non preveda l'effettivo accertamento dei presupposti per l'accesso ai contributi da parte dell'ente erogatore, ma ammetta l'attribuzione degli stessi, almeno in via provvisoria, solamente sulla base delle dichiarazioni degli interessati. Per tale ragione, sarebbe rimesso alla valutazione del giudice di merito stabilire se, in base alla tipologia di procedimento e alle modalità della condotta, ricorra nel caso concreto una falsa rappresentazione della realtà conseguente all'induzione in errore che faccia propendere per la truffa aggravata o, in mancanza, per l'indebita percezione di erogazioni pubbliche[314]. Dunque, nel

[310] In tal senso MANCUSO, *Indebita percezione di erogazioni pubbliche*, cit., 1374. Parla di atteggiamento sostanzialmente elusivo della Consulta VALENTINI, *Le sezioni unite consacrano la primazia dell'art. 316-ter c.p.: un epilogo consapevole?*, in *Cass. Pen*. 2007, 12, 4527.
[311] Ci si riferisce a Cass. Sez. Un. 19 aprile 2007, n. 16568, cit., e Cass. Sez. Un. 16 dicembre 2010, n. 7537, cit.
[312] V. *supra* Par. 2.6.
[313] Così Cass. Sez. Un. 19 aprile 2007, n. 16568, cit. Per un commento alla sentenza v. GRILLO, *Truffa aggravata e indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato*, cit., 900 ss.; TROJANO, *Indebito conseguimento di sovvenzioni assistenziali*, cit., 3222 ss.; VALENTINI, *Le sezioni unite consacrano la primazia dell'art. 316-ter c.p.*, cit., 4527 ss.
[314] Così Cass. Sez. Un. 19 aprile 2007, n. 16568, cit.

distinguere le due fattispecie, la decisione in commento fa leva più che sulle modalità della condotta, sulla sussistenza o meno dell'induzione in errore[315], ribadendo, altresì, che l'art. 316-*ter* c.p. sia destinato a punire comportamenti che non potrebbero essere sanzionati ai sensi dell'art. 640-*bis* c.p.[316]

Con la sentenza del 2010 la Cassazione si pone in continuità con la tesi enunciata, ribadendo che l'art. 316-*ter* c.p. punisce condotte decettive estranee all'alveo della truffa, caratterizzate dal silenzio antidoveroso o da false dichiarazioni, che non cagionano nell'ente pubblico alcuna falsa rappresentazione, perché quest'ultimo non è indotto in errore, in quanto si rappresenta correttamente solo l'esistenza della formale attestazione del richiedente[317]. Precisamente, queste Sezioni Unite affermano che la truffa *ex* art. 640-*bis* c.p. vada ravvisata nei casi in cui l'ente erogante sia stato in concreto circuito nella valutazione degli elementi attestativi forniti dall'agente[318]. Sarebbe, quindi, compito del giudice di merito verificare se nel caso di specie ricorra o meno l'elemento dell'induzione in errore del pubblico funzionario, per effetto delle peculiari modalità della condotta o della natura del procedimento in questione[319].

La giurisprudenza successiva si è uniformata al *decisum* della Corte costituzionale e delle Sezioni Unite, confermando i principi espressi dagli organi di vertice, i quali possono essere così sintetizzati: l'art 316-*ter* c.p. si pone in rapporto di sussidiarietà rispetto all'art. 640-*bis* c.p.; il delitto di indebita percezione punisce condotte che non rientrano nell'alveo di applicazione della truffa aggravata, in quanto difetta l'induzione in errore del soggetto passivo, essendo quest'ultimo chiamato solo a prendere atto dell'esistenza dei requisiti autocertificati e non a

---

[315] V. TROJANO, *Indebito conseguimento di sovvenzioni assistenziali*, cit., 3225.
[316] Cfr. Cass. Sez. Un. 19 aprile 2007, n. 16568, cit.; GRILLO, *Truffa aggravata e indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato*, cit., 901.
[317] Cfr. Cass. Sez. Un. 16 dicembre 2010, n. 7537, cit. Per un commento alla sentenza v. BALDI, *Circa la qualificazione giuridica delle false dichiarazioni ai fini dell'esenzione dal pagamento del* ticket *sanitario*, in *Cass. Pen*. 2011, 9, 2918 ss.; BELLAGAMBA, *Specialità e sussidiarietà nei rapporti tra truffa aggravata ed indebita percezione*, cit., 966 ss.; GIACONA, *Il delitto d'indebita percezione di pubbliche erogazioni (art. 316-ter c.p.)*, cit., 3403 ss.
[318] Così Cass. Sez. Un. 16 dicembre 2010, n. 7537, cit.
[319] Cfr. Cass. Sez. Un. 16 dicembre 2010, n. 7537, cit.; BELLAGAMBA, *Specialità e sussidiarietà nei rapporti tra truffa aggravata ed indebita percezione*, cit., 966.

compiere una autonoma attività di accertamento; è compito del giudice di merito sussumere la condotta del caso concreto nell'una o nell'altra fattispecie[320].

Anche la dottrina si è divisa nell'affrontare la tematica in esame. L'opinione maggioritaria concorda con la tesi della sussidiarietà sostenuta dalla giurisprudenza[321], ma non manca un altro filone che considera l'indebita percezione di erogazioni una norma speciale rispetto alla truffa aggravata[322].

È stata sostenuta, altresì, una tesi mediana, la quale – scindendo le due condotte dell'art. 316-*ter* c.p. – reputa sussistente il rapporto di sussidiarietà rispetto al comportamento omissivo e il rapporto di specialità con riferimento all'utilizzo o alla presentazione di dichiarazioni false, i quali costituiscono specificazione della nozione di artifici e raggiri, con cui condividono disvalore e omogeneità

---

[320] Cfr., *ex multis*, Cass. Sez. VI, 12 luglio 2023, n. 30770, in *Onelegale*; Cass. Sez. II, 8 giugno 2023, n. 37655, in *Onelegale*; Cass. Sez. F, 6 agosto 2019, n. 44878, in *Onelegale*; Cass. Sez. VI, 2 ottobre 2018, n. 51962, in *Onelegale*; Cass. Sez. Fer. 31 agosto 2017, n. 43143, in *Onelegale*; Cass. Sez. II, 12 aprile 2016, n. 23163, in *Onelegale*; Cass. Sez. II, 1° ottobre 2014, n. 49464, in *Onelegale*; Cass. Sez. III, 1° dicembre 2011, n. 2382, in *Onelegale*; Cass. Sez. II, 12 luglio 2011, n. 33841, in *Onelegale*, con nota di APREA, *Sul rapporto fra truffa e indebita percezione di erogazioni pubbliche*, in *Giur. It*. 2012, 7, 1656 s Cass. Sez. II, 25 novembre 2008, n. 1162, in *Onelegale*; Cass. Sez. VI, 19 novembre 2007, n. 45289, in *Onelegale*.
Gli approdi principali della giurisprudenza costituzionale e di legittimità sono stati ripercorsi, da ultimo, anche da Cass. Sez. Un. 28 novembre 2024, n. 11969, cit.

[321] In tal senso BELLAGAMBA, *Specialità e sussidiarietà nei rapporti tra truffa aggravata e indebita percezione*, cit., 968 ss.; BENUSSI, *sub* art. 316-*ter* c.p., cit., 553 s.; MANACORDA, *Corruzione internazionale e tutela penale degli interessi comunitari*, cit., 422 ss. il quale afferma che l'art. 316-*ter* c.p. potrebbe trovare applicazione anche ai casi di approfittamento dell'errore altrui, mancando un'induzione in errore da parte dell'agente; MANCUSO, *Indebita percezione di erogazioni pubbliche*, cit., 1374 ss. il quale fa riferimento, anch'egli, alle condotte di silenzio o di menzogna cui non consegua l'induzione in errore, ai casi di approfittamento di un errore altrui o, infine, ai procedimenti in cui manchi una verifica preventiva delle dichiarazioni dell'agente; MANDUCHI, *«Tanto tuonò… che non piovve»*, cit., 1224; PAVESI, *Sul discrimine tra art. 316* ter *c.p. e art. 640* bis *c.p*., cit., 2021 ss.; RIVERDITI, voce *Indebita percezione di erogazioni*, cit., 417, ROMANO, *I delitti contro la pubblica amministrazione*, cit., 88, secondo cui le condotte dell'art. 316-*ter* c.p. inducono in errore, ma consistono in un *quid minus* rispetto agli artifici e raggiri; SEMERARO, *Osservazioni in tema di indebita percezione di erogazioni*, cit., 2565 ss.

[322] In proposito FORLENZA, *Confisca obbligatoria in caso di condanna definitiva*, cit., 50 ss., il quale reputa l'art. 316-*ter* c.p. una «obiettiva duplicazione dell'art. 640-*bis* c.p.»; PICOTTI, *L'attuazione in Italia degli strumenti dell'Unione Europea per la protezione penale degli interessi finanziari comunitari*, in *Riv. Trim. Dir. Pen. Econ*. 2006, 3, 644.
Parla di norma «pressocché inutile» e «sostanzialmente inapplicata» MANNUCCI, *Prospettive di applicazione dell'art. 316-ter c.p.*, cit., 2561 s.
Si è anche è anche sostenuto che le due norme siano legate da un nesso di specialità reciproca: v. VALENTINI, *L'effetto* boomerang *dell'art. 316-ter c.p. fra principi costituzionali ed «obblighi» comunitari*, in *Cass. Pen*. 2005, 1, 73.
Secondo PELISSERO, *Frodi ed abusi nei finanziamenti pubblici: interferenze tra fattispecie e questioni aperte in tema di concorso apparente di norme*, in BRUNELLI (a cura di), *Studi in onore di Franco Coppi. Vol. I*, Torino, 2011, 524 la tesi della specialità costituisce «la soluzione più realistica alla luce del diritto vivente, considerata l'interpretazione giurisprudenziale ampia della condotta di artifizi o raggiri».

tipologica[323]. L'art. 316-*ter* c.p., infatti, punirebbe colui che, con l'ausilio di una documentazione non vera, rende attendibile il suo mendacio, ponendo in essere una condotta altamente fraudolenta, da sempre ritenuta suscettibile di configurare il reato di truffa[324].

Nonostante i plurimi interventi della giurisprudenza, l'incertezza sulla qualificazione della relazione intercorrente tra le due fattispecie persiste[325] e riteniamo che sia possibile mettere in discussione la tesi maggioritaria del rapporto di sussidiarietà.

In primo luogo, si è avuto modo di constatare che la struttura dei due delitti è identica, poiché si tratta in entrambi i casi di due reati di evento a condotta vincolata, i quali presentano, altresì, il medesimo momento consumativo, che coincide, secondo la tesi preferibile, con l'effettivo ottenimento dell'erogazione non dovuta per effetto della condotta decettiva del reo[326]. Inoltre, la figura della consumazione prolungata, cui la giurisprudenza fa ricorso anche con riferimento all'art. 316-*ter* c.p., consente di assimilare ancora una volta il delitto di indebita percezione a quello di truffa aggravata, in quanto lo schema della consumazione prolungata è stato coniato dalla giurisprudenza proprio con riferimento alle fattispecie di truffa. Pertanto, ci sembra che applicare tale figura all'indebita percezione di erogazioni pubbliche dimostra come si tratti, anche per quest'ultima fattispecie, di una *species* di truffa.

Sempre con riferimento al momento consumativo, poi, è possibile individuare un ulteriore parallelismo tra i due delitti. L'anticipazione della consumazione dell'indebita percezione al frangente in cui i benefici sono stati assegnati anche se non concretamente percepiti[327] richiama alla mente la

---

[323] In tal senso BONFIGLIOLI, *L'indebita captazione di sovvenzioni pubbliche*, cit., 923; FORNASARI, *Indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato,* cit., 160 s.; MADIA, *Considerazioni in ordine ai rapporti tra l'art. 316-ter c.p. e l'art. 640-bis c.p.*, cit., 2682 s.

[324] Sul punto MADIA, *Considerazioni in ordine ai rapporti tra l'art. 316-ter c.p. e l'art. 640-bis c.p.*, cit., 2682 s.

[325] V. ATTANASIO, *Il sostegno economico alle imprese nella "legislazione pandemica"*, cit., 528; BASILE, *Il recepimento della direttiva PIF in Italia*, cit., 184; COLOMBO, MANICCIA, *L'incidenza del falso nelle diverse fattispecie*, cit., 2040 s.; PONTEPRINO, *Bonus cultura e indebita percezione di erogazioni*, cit., 208.

[326] V. *supra* Parr. 2.4, 3.2. V., altresì, ROMANO, *Abusi di finanziamenti comunitari ed indebita percezione di erogazioni*, cit., 271, secondo cui i due delitti «coincidono nell'evento del conseguimento indebito dei fondi».

[327] È la tesi sostenuta da parte della giurisprudenza più recente, da noi non condivisa, v. *supra* Par. 3.1.

giurisprudenza formatasi in tema di truffa contrattuale. Questa giurisprudenza, infatti, nel caso di una truffa che si realizza tramite condotte artificiose che inducono la vittima a concludere un contratto che non avrebbe stipulato se non fosse stata indotta in errore, ritiene che il delitto si consumi al momento di conclusione dell'accordo e non nella fase successiva di esecuzione dello stesso[328]. Tale raffronto ci sembra utile per affermare che, anche a voler sostenere che il momento consumativo del delitto di cui all'art. 316-*ter* c.p. sia anticipato all'emanazione del provvedimento amministrativo di destinazione dei fondi, non cambierebbe la relazione di specialità con la truffa aggravata, per l'evidente simmetria con la corrispondente fattispecie di truffa contrattuale.

In secondo luogo, occorre soffermarsi sulle condotte incriminate dall'art. 316-*ter* c.p. Per quanto concerne la condotta di utilizzo o presentazione di documenti falsi è possibile evidenziare delle incoerenze nella posizione della giurisprudenza. Ad avviso della Cassazione, infatti, il falso è pacificamente considerato un artificio idoneo a integrare il delitto di truffa, consistendo, pertanto, in un comportamento ingannatorio del soggetto passivo del reato[329]. Per tale ragione, non si vede perché anche la condotta di utilizzo o presentazione di dichiarazioni o documenti falsi di cui all'art. 316-*ter* c.p. non possa rappresentare un classico esempio di artificio o raggiro *ex* art. 640 c.p. idonea a indurre in errore l'ente erogatore.

Su questa linea si pone anche la dottrina, ad avviso della quale le condotte di falsificazione documentale configurano un tipico esempio di artificio/raggiro e sono certamente idonee a indurre in errore il soggetto passivo, proprio tramite la creazione di una falsa rappresentazione della realtà[330]. Correttamente si è rilevato

---

[328] V. *supra* Par. 2.3.

[329] V. *supra* Par. 2.5. Lo affermano, del resto, le stesse Sezioni Unite del 2007 (Sez. Un. 19 aprile 2007, n. 16568, cit.) le quali, prima di fornire soluzione alla questione controversa, dichiarano che l'art. 316-*ter* c.p. prevede «condotte comunemente riconosciute idonee a integrare gli artifici e i raggiri propri del delitto di truffa».

[330] Sul punto ATTANASIO, *Il sostegno economico alle imprese nella "legislazione pandemica"*, cit., 526; BARTOLI, *I delitti contro il patrimonio*, cit., 330, il quale evidenzia il rischio di sovrapposizione delle due fattispecie; BASILE, *Il recepimento della direttiva PIF in Italia*, cit., 185; FORNASARI, *Indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato,* cit., 160 s.; MADIA, *Considerazioni in ordine ai rapporti tra l'art. 316-ter c.p. e l'art. 640-bis c.p.*, cit., 2682 ss.; MANNUCCI, *Prospettive di applicazione dell'art. 316-ter c.p.*, cit., 2561; MEZZETTI, voce *Frodi comunitarie*, cit., 326, secondo cui la Cassazione è giunta quasi ad un'*interpretatio abrogans* dell'art. 316-*ter* c.p.; PAGLIARO, PARODI GIUSINO, *Principi di diritto penale. Parte speciale*, cit., 124 ss., secondo i quali la condotta dei delitti di cui agli artt. 316-*ter* c.p. e 640-*bis* c.p. è identica; PICOTTI, *L'attuazione in Italia degli*

che, da punto di vista logico, è difficile sostenere che l'ente pubblico non sia indotto in errore dai comportamenti di falsificazione e di silenzio antidoveroso descritti dall'art. 316-*ter* c.p.[331], in quanto, per definizione, tali condotte ingannano chi, in base a tali informazioni, è chiamato ad erogare e poi abbia erogato[332].

Anche con riferimento all'omissione di informazioni dovute si registra una contraddizione in seno alla giurisprudenza di legittimità. Secondo i sostenitori della tesi della sussidiarietà, infatti, tale condotta non indurrebbe in errore il soggetto passivo e non sarebbe qualificabile come artificio o raggiro ai sensi dell'art. 640-*bis* c.p. Ma come si concilia tale assunto con la consolidata giurisprudenza propensa a punire la truffa omissiva? Invero, come visto, si è assistito nel corso degli anni ad un progressivo ampliamento della nozione di artifici e raggiri da parte della giurisprudenza, la quale ha fatto rientrare nella punibilità della truffa anche il comportamento omissivo dato dal silenzio antidoveroso posto in essere sia in violazione di obblighi specifici, sia in violazione di un generico dovere di buona fede[333]. Per tale ragione, risulta difficile comprendere come, in relazione all'art. 316-*ter* c.p., la condotta di omissione di informazioni dovute, tra l'altro posta in essere in violazione di obblighi specifici di verità previsti in materia di finanziamenti pubblici[334], non possa essere considerata idonea ad indurre in errore il pubblico funzionario, mentre la medesima sia qualificabile come artificio o raggiro nell'ambito della truffa[335].

Al contrario, proprio la tipizzazione della condotta omissiva nella descrizione dell'art. 316-*ter* c.p. dovrebbe essere un evidente segnale di interpretazione autentica per dimostrare l'impossibilità, condivisa dalla dottrina

---

strumenti dell'Unione Europea, cit., 641 ss.: «la nuova fattispecie finisce per coprire tutto lo spazio degli artifici e raggiri».

[331] Così ATTANASIO, *Il sostegno economico alle imprese nella "legislazione pandemica"*, cit., 526; ROMANO, *I delitti contro la pubblica amministrazione*, cit., 87.

[332] In tal senso ROMANO, *I delitti contro la pubblica amministrazione*, cit., 87.

[333] V. *supra* Par. 2.3. Lo ammettono le stesse Sez. Un. 16 dicembre 2010, n. 7537, cit.
Sul punto v., altresì, GIACONA, *Il delitto d'indebita percezione di pubbliche erogazioni (art. 316-ter c.p.)*, cit., 3410; VALENTINI, *Le sezioni unite consacrano la primazia dell'art. 316-ter c.p.*, cit., 4533.

[334] Così GRILLO, *Truffa aggravata e indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato*, cit., 909 s.; PELISSERO, *Truffa aggravata*, cit., 940; PISA, CALCAGNO, *Mendacio e truffa*, cit., 1386; RIVERDITI, voce *Indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato*, cit., 419.

[335] In tal senso GRILLO, *Truffa aggravata e indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato*, cit., 905; PELISSERO, *Frodi ed abusi nei finanziamenti pubblici*, cit., 528; VALENTINI, *Le sezioni unite consacrano la primazia dell'art. 316-ter c.p.*, cit., 4533.

prevalente[336], di ricondurre il silenzio alla nozione di artifici e raggiri, in quanto comportamento che non può integrare gli estremi della truffa, bensì quelli di un diverso reato, dato appunto dall'indebita percezione *ex* art. 316-*ter* c.p.[337] Andrebbe, dunque, maggiormente valorizzata quella prospettiva interpretativa solamente affiorata nella giurisprudenza secondo la quale (se non la si riesce ad applicare anche ai rapporti tra privati), quantomeno nell'ambito dei rapporti pubblicistici, il silenzio non rientri nella nozione di "artifici e raggiri"[338]. Tale orientamento della Cassazione sarebbe giustificato proprio dalla presenza nel sistema del delitto di indebita percezione di erogazioni, il quale, punendo la condotta omissiva, consentirebbe di sottrarre dal raggio applicativo della truffa i comportamenti meramente silenti[339]. Diversamente, nel caso dei rapporti tra privati, proprio mancando una corrispondente fattispecie che sanzioni la condotta omissiva tesa a conseguire un ingiusto profitto per effetto di un atto di disposizione patrimoniale altrui, la giurisprudenza è orientata ad estendere le maglie del delitto di truffa facendosi rientrare nel suo raggio applicativo anche il silenzio maliziosamente serbato su circostanze rilevanti, per evitare che condotte truffaldine a danno di soggetti incapaci di autodifesa restino impunite[340]. Solo accogliendo questa soluzione ermeneutica ci sembra che possa essere ritagliato all'art. 316-*ter* c.p. un autonomo spazio di applicazione nel sistema.

In terzo luogo, sempre sottoponendo ad un vaglio critico la tesi della sussidiarietà, è stato sostenuto che l'elemento dell'induzione in errore ben possa essere implicito nella descrizione della fattispecie di cui all'art. 316-*ter* c.p. e che possa ricavarsi dalle caratteristiche delle condotte ivi sanzionate, al pari di come

---

[336] V. *supra* Par. 2.3.

[337] V. MADIA, *Considerazioni in ordine ai rapporti tra l'art. 316-ter c.p. e l'art. 640-bis c.p.*, cit., 2683 s., secondo cui l'art. 316-*ter* c.p. fungerebbe da norma di interpretazione autentica che impone di punire il silenzio solo se volto all'ottenimento indebito di un finanziamento; MANACORDA, *Corruzione internazionale e tutela penale degli interessi comunitari*, cit., 424.

[338] V. *supra* Par. 2.3. A sostegno di questa tesi anche GIACONA, *Il delitto d'indebita percezione di pubbliche erogazioni (art. 316-ter c.p.)*, cit., 3410, il quale, però, evidenzia che in tal modo il reo avrebbe accesso ad un trattamento sanzionatorio più favorevole rispetto al caso in cui la medesima condotta omissiva fosse ritenuta integrante gli estremi dell'art. 640-*bis* c.p.

[339] Cfr. Cass. Sez. II, 26 febbraio 2019, n. 16817, cit., secondo cui il malizioso silenzio è un comportamento meramente omissivo integrante il delitto di cui all'art. 316-*ter* c.p.; Cass. Sez. II, 23 ottobre 2013, n. 48820, cit.; Cass. Sez. II, 8 febbraio 2011, n. 21100, cit.

[340] V. *supra* Par. 2.3. Tale giurisprudenza sarebbe coerente, altresì, con il filone interpretativo che assegna anche al mendacio una diversa rilevanza a seconda che si inserisca in rapporti di tipo privatistico o di tipo pubblicistico. Sul punto anche BENUSSI, *sub* art. 316-*ter* c.p., cit., 538 s.

accade per l'atto di disposizione patrimoniale nel delitto di truffa[341]. In dottrina si osserva che l'argomentazione dell'assenza dell'induzione in errore tra gli estremi dell'art. 316-*ter* c.p. sarebbe fallace, poiché postulerebbe un fenomeno scarsamente verosimile nella prassi e che non trova riscontro nella disciplina di settore, vale a dire l'esistenza di procedure di erogazione di fondi pubblici in assenza di meccanismi di accertamento dei requisiti contenuti nella domanda del privato[342]. Anzi, condivisibilmente si è sostenuto anche che proprio quando l'atto di disposizione patrimoniale dell'ente erogatore si fondi automaticamente sulla rituale ricezione dell'istanza del privato corredata di false dichiarazioni, sarebbe inevitabile prendere atto della presenza di un errore in cui è venuta a versare la pubblica amministrazione[343].

D'altronde, anche il profitto non è espressamente contemplato dall'art. 316-*ter* c.p. quale elemento costitutivo del delitto, tuttavia non si può negare che assurga ad elemento rilevante nella costruzione del tipo, anche ai fini della consumazione dello stesso[344].

Inoltre, riservare all'induzione in errore il discrimine tra le due fattispecie appare una soluzione non particolarmente decisiva, in quanto tale requisito consiste in un elemento psicologico, risultato della condotta decettiva dell'agente, di difficile accertamento pratico, che rischia di accrescere in misura eccessiva la discrezionalità dell'interprete[345]. Tantomeno, il criterio discretivo può essere affidato alla tipologia del procedimento di finanziamento pubblico, a seconda che – nel caso concreto – preveda una verifica *ex ante* o *ex post* da parte dell'ente erogatore della veridicità dei requisiti indicati nella domanda dall'agente, poiché nella formulazione del delitto non vi è alcuna traccia di tale distinzione[346]. È opportuno ricordare, infatti, che il conflitto apparente di norme deve essere risolto mediante un'analisi in astratto

---

[341] In proposito FORNASARI, *Indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato,* cit., 162; MADIA, *I rapporti tra l'art. 316-ter c.p. e gli artt. 640 - 640-bis c.p.: al crocevia tra specialità e sussidiarietà*, in *Cass. Pen*. 2007, 3, 1102; PAGLIARO, PARODI GIUSINO, *Principi di diritto penale. Parte speciale*, cit., 126; RIVERDITI, voce *Indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato*, cit., 415; TUMMINELLO, *L'indebito conguaglio da parte del datore di lavoro*, cit., 271.

[342] In tal senso BASILE, *Il recepimento della direttiva PIF in Italia*, cit., 185.

[343] Così GIACONA, *Il delitto d'indebita percezione di pubbliche erogazioni (art. 316-ter c.p.)*, cit., 3406. PELISSERO, *Frodi ed abusi nei finanziamenti pubblici*, cit., 530.

[344] V. *supra* Par. 3.2.

[345] In tal senso BELLAGAMBA, *Specialità e sussidiarietà nei rapporti tra truffa aggravata e indebita percezione*, cit., 970.

[346] Così ROMANO, *I delitti contro la pubblica amministrazione*, cit., 87 s.

delle fattispecie coinvolte e non tramite un riscontro in concreto della loro manifestazione pratica[347].

Spostando lo sguardo all'oggettività giuridica delle fattispecie in questione, se l'art. 316-*ter* c.p. è posto – come la truffa aggravata – anche a salvaguardia della libera formazione della volontà della PA[348], tale tutela risulterebbe difficile da spiegare ove si affermasse che le condotte sanzionate dalla norma non inducano in errore l'ente erogatore e non determinino una falsa rappresentazione della realtà[349].

Da ultimo, pare che le intenzioni del legislatore del 2000 siano state tradite nella prassi[350]. Se, invero, l'obiettivo sotteso all'introduzione dell'art. 316-*ter* c.p. era quello di incrementare la tutela delle finanze pubbliche andando a sanzionare condotte non rientranti nel raggio di azione dell'art. 640-*bis* c.p.[351], la sua applicazione pratica ha rivelato di fatto un depotenziamento, per via della più lieve cornice edittale, della truffa aggravata[352], in quanto numerose sentenze della Cassazione derubricano un'imputazione originaria di truffa aggravata *ex* art. 640-*bis* c.p. in indebita percezione di erogazioni pubbliche *ex* art. 316-*ter* c.p.[353] Pertanto, la dichiarata residualità dell'art. 316-*ter* c.p. rispetto all'art. 640-*bis* c.p. ha, in realtà, portato ad un'applicazione molto diffusa del primo delitto a scapito

---

[347] In proposito DE FRANCESCO, voce *Concorso apparente di norme*, in *Dig. Disc. Pen.*, Vol. II, Torino, 1988, 417 ss.; MADIA, *I rapporti tra l'art. 316-ter c.p. e gli artt. 640 - 640-bis c.p.*, cit., 1101; MARINUCCI, DOLCINI, GATTA, *Manuale di diritto penale*, cit., 612 ss.

[348] V. *supra* Par. 3.1.

[349] Così anche RIVERDITI, voce *Indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato*, cit., 414.

[350] Così anche MADIA, *I rapporti tra l'art. 316-ter c.p. e gli artt. 640 - 640-bis c.p.*, cit., 1102.

[351] È quanto affermato, tra l'altro, da Corte Cost. Ord. 12 marzo 2004, n. 95, cit.

[352] In tal senso GIACONA, *Il delitto d'indebita percezione di pubbliche erogazioni (art. 316-ter c.p.)*, cit., 3404, 3410; MANACORDA, *Corruzione internazionale e tutela penale degli interessi comunitari*, cit., 424; MANNUCCI, *Prospettive di applicazione dell'art. 316-ter c.p.*, cit., 2560 ss.; PICOTTI, *L'attuazione in Italia degli strumenti dell'Unione Europea*, cit., 646 s.; VALENTINI, *Le sezioni unite consacrano la primazia dell'art. 316-ter c.p.*, cit., 4544.

[353] Cfr., a titolo esemplificativo, Cass. Sez. II, 8 giugno 2023, n. 37655, cit.; Cass. Sez. VI, 24 novembre 2021, n. 2125, cit.; Cass. Sez. II, 10 novembre 2017, n. 55525, in *OneLegale*; Cass. Sez. II, 23 ottobre 2013, n. 48820, cit.; Cass. Sez. II, 20 dicembre 2011, n. 4284, cit.; Cass. VI, 25 giugno 2008, n. 31737, cit., la quale sottolinea espressamente che il fatto storico sussumibile in entrambi i delitti è lo stesso; Cass. Sez. II, 6 marzo 2003, n. 14817, cit.
D'altronde, le stesse Sezioni Unite del 2010 (Sez. Un. 16 dicembre 2010, n. 7537, cit.) si sono trovate a derubricare l'imputazione originaria del fatto alla loro attenzione.
Sul punto anche PICOTTI, *L'attuazione in Italia degli strumenti dell'Unione Europea*, cit., 643 s. con riferimento alla giurisprudenza di merito; ROMANO, *I delitti contro la pubblica amministrazione*, cit., 89.

del secondo[354] come dimostrano anche le numerose questioni relative all'applicabilità della fattispecie di indebita percezione a determinate tipologie di erogazioni introdotte dal legislatore negli ultimi anni[355].

Tra l'altro, anche gli insegnamenti della Consulta e delle Sezioni Unite sono stati disattesi dalla giurisprudenza successiva. In particolare, la Corte costituzionale aveva spiegato la modalità di intendere il rapporto di sussidiarietà tra le due norme, affermando che, qualora un determinato fatto fosse rientrato nella previsione di entrambi i reati, l'art. 316-*ter* c.p. avrebbe dovuto cedere il passo all'art. 640-*bis* c.p.[356] La prassi applicativa, invece, ritenendo prevalente la fattispecie sussidiaria, si è orientata in senso opposto.

Questa interpretazione della giurisprudenza dimostrerebbe, altresì, come lo stesso fatto storico sia sussumibile in entrambe le norme incriminatrici e che, quindi, l'ordinamento italiano già disponeva, prima dell'introduzione del delitto di indebita percezione, di uno strumento di tutela penale per sanzionare detti comportamenti[357]. Nei lavori preparatori precedenti l'introduzione dell'art. 316-*ter* c.p., infatti, in prima battuta si suggerì di non introdurre alcun nuovo reato, poiché il fine di tutela richiesto dagli impegni sovranazionali poteva essere garantito già dall'art. 640-*bis* c.p.[358] Peraltro, la stessa pronuncia della Consulta, dichiarando che

---

[354] Così ROMANO, *I delitti contro la pubblica amministrazione*, cit., 89. Critica l'ampliamento della sfera di applicazione dell'indebita percezione a scapito della truffa GIACONA, *Il delitto d'indebita percezione di pubbliche erogazioni (art. 316-ter c.p.)*, cit., 3412.

[355] Ci si riferisce, a titolo esemplificativo, alle frodi relative ai bonus edilizi, al reddito di cittadinanza, al bonus docente, alle misure a sostengo delle imprese colpite dalla pandemia da Covid-19: v. DI VIZIO, *I nuovi abusi penali nelle sovvenzioni pubbliche*, cit., 49 ss.

[356] Cfr. Corte Cost. Ord. 12 marzo 2004, n. 95, cit. «rientra nell'ordinario compito interpretativo del giudice accertare, in concreto, se una determinata condotta formalmente rispondente alla fattispecie delineata dall'art. 316-*ter* cod. pen. integri anche la figura descritta dall'art. 640-*bis* cod. pen., facendo applicazione, in tal caso, solo di quest'ultima previsione punitiva».

[357] V. anche BELLAGAMBA, *Specialità e sussidiarietà nei rapporti tra truffa aggravata e indebita percezione*, cit., 964, secondo cui: «l'esigenza di adattamento alla normativa convenzionale avrebbe dovuto trovare soddisfazione soltanto in quegli ordinamenti sprovvisti di una specifica fattispecie incriminatrice in grado di» sanzionare le frodi nelle erogazioni pubbliche; MANNUCCI, *Prospettive di applicazione dell'art. 316-ter c.p.*, cit., 2559.
Sul punto anche PELISSERO, *Frodi ed abusi nei finanziamenti pubblici*, cit., 523, secondo cui l'inserimento dell'art. 316-*ter* c.p. non è stato preceduto da un'adeguata valutazione del contesto normativo di riferimento.

[358] Sul punto FORLENZA, *Confisca obbligatoria in caso di condanna definitiva*, cit., 50 ss.; MADIA, *Considerazioni in ordine ai rapporti tra l'art. 316-ter c.p. e l'art. 640-bis c.p.*, cit., 2684, secondo cui il sistema normativo era già saturo; MANACORDA, *Corruzione internazionale*, cit., 422 s., secondo cui l'innesto dell'art. 316-*ter* c.p. ha turbato la stabilità del sistema; MANDUCHI, *«Tanto tuonò… che non piovve»*, cit., 1217 s.; PICOTTI, *L'attuazione in Italia degli strumenti dell'Unione*

una medesima condotta possa rientrare nell'ambito applicativo di entrambi i delitti[359], avvalorerebbe la considerazione per cui non vi fosse nel nostro sistema alcun vuoto di tutela da colmare.

Anzi, il rischio cui può portare la compresenza nel sistema di due norme con un campo applicativo sovrapponibile, ma con una diversa cornice edittale, in assenza di una chiara delimitazione delle stesse, è una violazione del principio di uguaglianza previsto dall'art. 3 della Costituzione[360]. L'irragionevolezza del sistema si acuisce se si considera un'ulteriore incongruenza sul versante sanzionatorio che sarebbe opportuno risolvere: le conseguenze di una condanna per truffa aggravata *ex* art. 640-*bis* c.p. in concorso con il delitto di falso strumentale al conseguimento della sovvenzione sono sensibilmente maggiori rispetto ad una condanna per indebita percezione, commessa con la medesima condotta di falsificazione, che, in quest'ultimo caso, però, resta assorbita dal delitto di frode[361].

Del resto, parte della dottrina ha evidenziato che la presenza della clausola di riserva in apertura dell'art. 316-*ter* c.p. non sia di per sé idonea ad escludere una relazione di specialità rispetto alla truffa aggravata, in quanto tale scelta manifesterebbe semplicemente la preferenza del legislatore nei confronti di una norma rispetto all'altra – escludendone il concorso – nel caso in cui una condotta rientri contemporaneamente nella sfera di tipicità di entrambi i reati[362]. La presenza della clausola, infatti, non è *ex se* indicativa di una determinata relazione tra norme, poiché individuare tale relazione costituisce un *prius* logico che, a sua volta, condiziona l'operatività del meccanismo della clausola stessa[363].

Europea, cit., 646; RIVERDITI, voce *Indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato*, cit., 410 s.; SEMERARO, *Osservazioni in tema di indebita percezione di erogazioni*, cit., 2564.

[359] Cfr. Corte Cost. Ord. 12 marzo 2004, n. 95, cit.

[360] In proposito anche PONTEPRINO, *Bonus cultura e indebita percezione di erogazioni*, cit., 211, secondo cui il criterio adottato dalle Sezioni Unite può portare in concreto a soluzioni fortemente disomogenee, con ripercussioni anche in termini di certezza del diritto.

[361] Sul punto PELISSERO, *Frodi ed abusi nei finanziamenti pubblici*, cit., 535 s., il quale reputa insoddisfacente l'assorbimento dei falsi nell'art. 316-*ter* c.p. e il concorso di questi con la truffa aggravata che peraltro è punita più severamente; ROMANO, *I delitti contro la pubblica amministrazione*, cit., 87 s. che evidenzia «l'enorme divario di pena che potenzialmente ne deriva». V. anche BASILE, *Il recepimento della direttiva PIF in Italia*, cit., 183, secondo cui il criterio discretivo tra gli artt. 316-*ter* e 640-*bis* c.p. viene ricondotto «a una dimensione quasi "metafisica" e comunque di difficoltoso accertamento giudiziale».

[362] In tal senso BONFIGLIOLI, *L'indebita captazione di sovvenzioni pubbliche*, cit., 919; PICOTTI, *L'attuazione in Italia degli strumenti dell'Unione Europea*, cit., 646.

[363] In proposito BELLAGAMBA, *Specialità e sussidiarietà nei rapporti tra truffa aggravata ed indebita percezione*, cit., 968; DE FRANCESCO, voce *Concorso apparente di norme*, cit., 426.

Ci sembra, dunque, che la giurisprudenza si sforzi di riservare al delitto di indebita percezione di erogazioni un proprio margine applicativo al costo, però, di tendere eccessivamente le corde del principio di conservazione delle norme[364] e di incorrere, altresì, in incongruenze all'interno delle proprie argomentazioni[365]. Appaiono evidenti, infatti, quella delle Sezioni Unite del 2007 le quali, da un lato, affermano la sussistenza di molti casi in cui il procedimento di sovvenzione non richieda un controllo preventivo da parte dell'ente erogatore (lasciando così presagire ampi spazi di applicazione dell'art. 316-*ter* c.p.) e, dall'altro, sostengono, al contrario, la marginalità dell'ambito di operatività dello stesso art. 316-*ter* c.p.[366] e quella della Consulta del 2004 che, se prima afferma che la tutela offerta al sistema dell'art. 316-*ter* c.p. sia aggiuntiva e complementare, dopo ammette che la medesima condotta possa integrare entrambi i delitti[367]. Non si comprende bene, in definitiva, in cosa vadano rintracciati, seguendo l'interpretazione offerta dalla giurisprudenza, quegli elementi aggiuntivi e ulteriori rispetto alle condotte descritte dall'art. 316-*ter* c.p. – che pur sono comportamenti fraudolenti – che fanno assumere al silenzio e alla menzogna il carattere degli artifici e raggiri rilevante *ex* art. 640-*bis* c.p.[368]

Alla luce delle considerazioni svolte, emerge che la tesi allo stato prevalente, che propende per una relazione di sussidiarietà tra i delitti di cui agli artt. 316-*ter* e 640-*bis* c.p., si rivela piuttosto fragile[369]. Se, infatti, si considera che la struttura delle due norme è identica, il momento consumativo è lo stesso, i beni giuridici tutelati sono i medesimi, le condotte dell'indebita percezione rappresentano una

---

[364] Così GIACONA, *Il delitto d'indebita percezione di pubbliche erogazioni (art. 316-ter c.p.)*, cit., 3411; MADIA, *Considerazioni in ordine ai rapporti tra l'art. 316-ter c.p. e l'art. 640-bis c.p.*, cit., 2685, secondo cui l'eccessiva proliferazione normativa costringe la giurisprudenza ad acrobazie interpretative per giustificarne la presenza nell'ordinamento.

[365] Sulle incongruenze presenti nelle decisioni della Corte costituzionale e delle Sezioni Unite v. anche VALENTINI, *Le sezioni unite consacrano la primazia dell'art. 316-ter c.p.*, cit., 4528 ss.

[366] Cfr. GRILLO, *Truffa aggravata e indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato*, cit., 905. Rileva la sinteticità della motivazione e l'assenza di una giustificazione della fondatezza dell'orientamento sposato dalle Sezioni Unite del 2007 TROJANO, *Indebito conseguimento di sovvenzioni assistenziali*, cit., 3225, il quale sostiene che l'occasione si sarebbe potuta sfruttare per affrontare compiutamente la tematica del significato da attribuire alla nozione di artifici e raggiri.

[367] Così anche VALENTINI, *Le sezioni unite consacrano la primazia dell'art. 316-ter c.p.*, cit., 4529.

[368] In tal senso VALENTINI, *Le sezioni unite consacrano la primazia dell'art. 316-ter c.p.*, cit., 4533.

[369] In dottrina parla di fragile sussidiarietà BONFIGLIOLI, *L'indebita captazione di sovvenzioni pubbliche*, cit., 923 e di esile fragilità ROMANO, *I delitti contro la pubblica amministrazione*, cit., 86.

species di artifici e raggiri e che, di fatto, l'introduzione dell'art. 316-*ter* c.p. ha determinato un depotenziamento dell'art. 640-*bis* c.p., non resta che concludere nel senso che il delitto di indebita percezione si ponga in rapporto di specialità rispetto alla truffa aggravata[370].

Indubbiamente, accogliere la tesi della specialità significherebbe ridurre notevolmente il margine di applicazione dell'art. 316-*ter* c.p. fino a vanificarlo, a causa della presenza della clausola di salvezza nell'incipit della norma speciale, che porta inevitabilmente a ricondurre tutte le ipotesi ivi disciplinate nel raggio di azione della truffa aggravata[371]. Se, invece, non vi fosse la clausola di salvezza, l'art. 316-*ter* c.p. determinerebbe un depotenziamento del contrasto alle frodi, perché i fatti costituenti reato ai sensi dell'art. 640-*bis* c.p. che ricadono anche nella disposizione dell'art. 316-*ter* c.p. sarebbero puniti con una pena più attenuata: la norma, quindi, non sarebbe solamente inutile, ma anche dannosa[372].

Come anticipato, però, un autonomo spazio di operatività all'art. 316-*ter* c.p. ci sembra possa essere ricavato valorizzando la condotta di omissione di informazioni, la quale, una volta espunta dall'interpretazione della nozione di artifici e raggiri del delitto di truffa, può divenire il comportamento sintomatico della fattispecie di indebita percezione. In tal modo, si possono disegnare dei confini più netti alle due norme in questione e tentare anche di risolverne i problemi di coordinamento. In ogni caso, le complessità e le incongruenze presenti nel sistema necessitano di un intervento legislativo che riporti coerenza e ragionevolezza al suo interno[373].

---

[370] In argomento VALENTINI, *Le sezioni unite consacrano la primazia dell'art. 316-ter c.p.*, cit., 4541 s., il quale evidenzia che una delle strade percorribili è la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 316-*ter* c.p., norma che si sovrappone *in toto* all'art. 640-*bis* c.p.

[371] Sul punto BELLAGAMBA, *Specialità e sussidiarietà nei rapporti tra truffa aggravata e indebita percezione*, cit., 969; GIACONA, *Il delitto d'indebita percezione di pubbliche erogazioni (art. 316-ter c.p.)*, cit., 3406; MADIA, *Considerazioni in ordine ai rapporti tra l'art. 316-ter c.p. e l'art. 640-bis c.p.*, cit., 2684.

[372] V. BONFIGLIOLI, *L'indebita captazione di sovvenzioni pubbliche*, cit., 920.

[373] Esprimono l'esigenza di ripensare il sistema, tra i tanti, ATTANASIO, *Il sostegno economico alle imprese nella "legislazione pandemica"*, cit., 528 s.; BASILE, *Il recepimento della direttiva PIF in Italia*, cit., 186 ss.; BELLAGAMBA, *Specialità e sussidiarietà nei rapporti tra truffa aggravata e indebita percezione*, cit., 970; GIACONA, *Il delitto d'indebita percezione di pubbliche erogazioni (art. 316-ter c.p.)*, cit., 3415; PICOTTI, *L'attuazione in Italia degli strumenti dell'Unione Europea*, cit., 665 ss.; ROMANO, *I delitti contro la pubblica amministrazione*, cit., 89; VALENTINI, *Le sezioni unite consacrano la primazia dell'art. 316-ter c.p.*, cit., 4534 ss.

3.4. Le conseguenze sanzionatorie. In particolare, la confisca *ex* art. 322-*ter* c.p.

La cornice edittale del reato di indebita percezione, nella sua forma base, oscilla tra il minimo di sei mesi e il massimo di tre anni. Come visto[374], nel recepimento della Direttiva PIF è stato previsto che, qualora il fatto offenda gli interessi finanziari dell'Unione con un danno o un profitto superiore a €100.000, la pena massima è di quattro anni di reclusione. La pena comminata dall'art. 316-*ter* c.p., dunque, è identica a quella della frode ai danni del Fondi Agricoli Europei di cui all'art. 2, l. n. 898 del 1986 ed è inferiore a quella della truffa aggravata *ex* art. 640-*bis* c.p. (la cui cornice edittale va da due a sette anni di reclusione)[375].

Al delitto in esame si applica la confisca di cui all'art. 322-*ter* c.p., norma peraltro coeva all'art. 316-*ter* c.p., in quanto entrambe introdotte nel nostro ordinamento con la legge n. 300 del 2000[376]. In particolare, questa tipologia di confisca è stata sollecitata dall'art. 3, terzo comma, della Convenzione OCSE del 1997, che imponeva agli Stati Parte di adottare misure come il sequestro o la confisca dei proventi e delle tangenti derivanti dalla corruzione dei pubblici funzionari stranieri[377].

Dal punto di vista socio-criminale, la confisca contrasta in maniera efficace la criminalità del profitto, poiché, attraverso l'ablazione definitiva del vantaggio economico avuto di mira dall'agente, che lo spinge a delinquere, si tenta sia di neutralizzare la spinta criminale, sia di ripristinare la legalità. Per questo motivo, la confisca commisurata all'ammontare del profitto conseguito si rivela una misura sia deterrente che repressiva[378]. Come per la truffa aggravata, anche nel caso

---

[374] V. *supra* Cap. 1, Par. 6.

[375] Sul punto BENUSSI, *sub* art. 316-*ter* c.p., cit., 532 s.; FORLENZA, *Confisca obbligatoria in caso di condanna definitiva*, cit., 54.

[376] V. *supra* Cap.1, Par. 3; DI VIZIO, *I nuovi abusi penali nelle sovvenzioni pubbliche*, cit., 70 s. L'art. 316-*ter* c.p. rientra, altresì, fra i reati presupposto della confisca allargata *ex* art. 240-*bis* c.p. (v. *supra* Par. 2.5).

[377] V. AMISANO TESI, voce *Confisca per equivalente*, cit., 200; DE AMICIS, *Cooperazione giudiziaria e corruzione internazionale*, Milano, 2007, 54 ss.; FURFARO, *La confisca per equivalente tra norma e prassi*, in *Giur. It*. 2009, 8-9, 2080; PELISSERO, *Commento all'art. 3 l. 29 settembre 2000, n. 300*, cit., 1023.

[378] In argomento BENUSSI, *sub* art. 322-*ter* c.p., in DOLCINI – GATTA (diretto da), *Codice penale commentato*, cit., 847 ss.; PELISSERO, *Commento all'art. 3 l. 29 settembre 2000, n. 300*, cit., 1021; ROMANO, *I delitti contro la pubblica amministrazione*, cit., 284.

dell'art. 316-*ter* c.p. il profitto confiscabile coincide con l'importo del finanziamento illecitamente ottenuto[379].

L'art. 322-*ter* c.p. prevede, per una serie di delitti contro la pubblica amministrazione, la confisca obbligatoria del prezzo e del profitto del reato e la confisca obbligatoria anche per equivalente di beni di cui il reo ha la disponibilità per un valore pari al prezzo o al profitto, qualora la confisca diretta di detti proventi non sia possibile[380]. La norma introduce, quindi, due novità nel panorama normativo italiano: l'obbligatorietà della confisca del profitto del reato (che l'art. 240 c.p. la limita al prezzo) e l'obbligatoria confiscabilità per equivalente di beni di valore pari sia al prezzo che al profitto del reato[381]. L'obbligatorietà della confisca per equivalente del profitto è stata introdotta dalla legge n. 190 del 2012. Prima di questa riforma, l'art. 322-*ter* c.p. limitava l'obbligatorietà della confisca per equivalente solo al prezzo del reato, scelta legislativa non contrastante con i principi costituzionali, ma da taluni ritenuta stonata rispetto al sistema, in quanto la maggior parte dei delitti ivi richiamata si concentra sul perseguimento del profitto da parte dell'agente, piuttosto che sulla corresponsione di un prezzo del reato[382].

La peculiarità della confisca per equivalente risiede nel fatto che tale misura colpisce beni che non hanno alcun rapporto di pertinenzialità diretta con il reato commesso, indipendentemente dalla loro legittima o meno provenienza, e il cui unico collegamento con il delitto consiste nell'ingiustificato arricchimento del reo

---

[379] Cfr. Cass. Sez.VI, 13 gennaio 2022, n. 11246, in *Onelegale*; Cass. Sez. VI, 24 novembre 2021, n. 2125, in *Onelegale*; DI VIZIO, *I nuovi abusi penali nelle sovvenzioni pubbliche,* cit., 70.

[380] V. BENUSSI, *sub* art. 322-*ter* c.p., cit., 848.
Il testo del primo comma dell'art. 322-*ter* recita: «Nel caso di condanna, o di applicazione della pena su richiesta delle parti a norma dell'articolo 444 del codice di procedura penale, per uno dei delitti previsti dagli articoli da 314 a 320, anche se commessi dai soggetti indicati nell'articolo 322 bis, primo comma, 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».

[381] In proposito BENUSSI, *sub* art. 322-*ter* c.p., cit., 848 ss.; ROMANELLI, *Confisca per equivalente e concorso di persone nel reato*, in *Dir. Pen. Proc*. 2008, 7, 869; ROMANO, *I delitti contro la pubblica amministrazione*, cit., 287.

[382] V. AMATO, *Sui delitti di peculato e malversazione resta un rilevante problema applicativo*, in *Guida al Dir*. 2009, 22, 71 ss.; MANES, *Nessuna interpretazione conforme al diritto comunitario con effetti* in malam partem, in *Cass. Pen*. 2010, 1, 103.
Sulla centralità del ruolo del profitto nei delitti contro il patrimonio v. SGUBBI, voce *Patrimonio (reati contro il)*, cit., 383.

derivante dallo stesso[383]. L'oggetto della confisca per equivalente si individua, dunque, *per relationem* al valore dell'oggetto della confisca diretta[384]. Se la funzione delle misure di sicurezza patrimoniali è quella di rendere l'illecito penale improduttivo di effetti tramite il ripristino della sfera giuridico-patrimoniale del reo antecedente il reato e di disincentivare la ricaduta nel delitto[385], tramite la confisca per equivalente il legislatore mira all'obiettivo attraverso la privazione al reo di ogni beneficio economico che possa risultare dalla realizzazione del reato, laddove risulti eccessivamente difficoltosa l'individuazione dei singoli beni costituenti il prezzo o il profitto dell'illecito[386].

Quanto alle nozioni di prezzo e profitto previste dall'art. 322-*ter* c.p., si può osservare che sul concetto di prezzo gli interpreti sono concordi nel definirlo il corrispettivo pattuito e consegnato all'autore del reato in cambio della commissione dell'illecito[387].

Al contrario, è sulla nozione di profitto del reato che si sono verificate più oscillazioni giurisprudenziali. In particolare, in un primo momento la Cassazione ha stabilito che per profitto del reato debba intendersi ogni vantaggio economico derivante in via immediata e diretta dal reato, facendo leva sul concetto di pertinenzialità del profitto rispetto all'oggetto del delitto e sull'esigenza di una stretta derivazione causale dall'illecito. È il nesso di pertinenzialità al reato, infatti, che permetterebbe di selezionare quanto può essere oggetto di confisca[388]. In tempi più recenti la giurisprudenza ha mutato orientamento, estendendo la nozione di

---

[383] Sul punto BENUSSI, *sub* art. 322-*ter* c.p., cit., 848 FURFARO, *La confisca per equivalente*, cit., 2080; PELISSERO, *Commento all'art. 3 l. 29 settembre 2000, n. 300*, cit., 1026; ROMANELLI, *Confisca per equivalente e concorso di persone*, cit., 870.

[384] Così FINOCCHIARO, *L'attesa sentenza delle Sezioni Unite sul sequestro e la confisca nel concorso di persone nel reato: un'importante svolta in tema di natura (ripristinatoria) della confisca "per equivalente" e di (ri)qualificazione della confisca del denaro*, in *Sist. Pen*. 2025, 4, 139.

[385] V. nella manualistica MARINUCCI, DOLCINI, GATTA, *Manuale di diritto penale*, cit., 919; PALAZZO, BARTOLI, *Corso di diritto penale*, cit., 553; PULITANÒ, *Diritto Penale*, cit., 483.
In giurisprudenza cfr. da ultimo Cass. Sez. Un. 26 settembre 2024, n. 13783, in *Onelegale.*

[386] In argomento BENUSSI, *sub* art. 322-*ter* c.p., cit., 848 s.

[387] Così Cass. Sez. Un. 25 giugno 2009, n. 38691, in *Onelegale*; Cass. Sez. Un. 25 ottobre 2005, n. 41936, cit.
Da ultimo v. Cass. Sez. Un. 26 settembre 2024, n. 13783, cit. con scheda di FINOCCHIARO, *L'attesa sentenza delle Sezioni Unite sul sequestro e la confisca*, cit., 137.
V., altresì, ROMANO, *I delitti contro la pubblica amministrazione*, cit., 287 s., secondo cui, diversamente dal profitto, il prezzo non deriva dal reato, ma lo anticipa e lo motiva.

[388] Cfr. Cass. Sez. Un. 27 marzo 2008, n. 26654, cit.; Cass. Sez. Un. 24 maggio 2004, n. 29951, in *Onelegale*, le quali affermano la necessità di una stretta affinità tra bene confiscabile e oggetto del reato; Cass. Sez. Un. 3 luglio 1996, n. 9194, in *Onelegale*.

profitto confiscabile anche ai c.d. surrogati, vale a dire i beni ottenuti dalla successiva trasformazione del denaro derivante direttamente dal reato. Perché sia rispettato il vincolo di pertinenzialità, però, occorre che il bene confiscabile sia frutto dell'immediato reimpiego del vantaggio ottenuto dall'illecito e che, quindi, non vi sia soluzione di continuità rispetto all'origine criminosa del provento[389]. Inserendosi in tale filone, la Suprema Corte ha in seguito affermato che il profitto confiscabile debba includere non solo i beni appresi direttamente dall'autore del reato per effetto dell'illecito, ma altresì ogni altra utilità che sia conseguenza, anche indiretta o mediata, dell'attività criminosa[390], salvo poi parzialmente ritornare sui propri passi, ribadendo che il profitto è unicamente il vantaggio di immediata e diretta derivazione causale dal reato commesso[391]. Da ultimo, la Cassazione ha confermato che il nesso di pertinenzialità all'illecito non viene meno in caso di trasformazione del profitto del reato in beni successivi[392].

Parte della dottrina, più garantista, reputa che il profitto mediato, vale a dire quello consistente nei beni ottenuti dal reimpiego del denaro frutto di reato, non possa essere oggetto di confisca, richiedendo la norma una diretta derivazione causale del bene o del denaro dalla condotta criminosa dell'agente[393]. Altri autori, invece, concordano con quella giurisprudenza che sottopone a confisca anche le successive trasformazioni delle utilità direttamente derivanti dal reato, purché sia sempre mantenuto il nesso di derivazione causale dal reato commesso, sul presupposto per cui la finalità dell'istituto sia quella di rendere improduttivo di vantaggi economici l'illecito penale e in considerazione del fatto che l'autore del reato non possa sfuggire alla confisca attraverso la trasformazione del bene o del denaro originariamente ottenuto[394].

---

[389] Cfr. Cass. Sez. Un. 25 giugno 2009, n. 38691, in *Onelegale*; Cass. Sez. Un. 25 ottobre 2007, n. 10280, in *Onelegale*.

[390] Cass. Sez. Un. 30 gennaio 2014, n. 10561, in *Onelegale* con nota critica di MUCCIARELLI, PALIERO, *Le Sezioni Unite e il profitto confiscabile: forzature semantiche e distorsioni ermeneutiche*, in *Dir. Pen. Cont. – Riv. Trim*. 2015, 4, 250 ss.; Cass. Sez. Un. 24 aprile 2014, n. 38343, in *Onelegale*.

[391] Cfr. Cass. Sez. Un. 14 luglio 2015, n. 33226, in *Onelegale*.

[392] Cfr. Cass. Sez. Un. 26 settembre 2024, n. 13783, cit.

[393] In proposito RIVERDITI, *La nozione di profitto nella confisca*, in *Giur. It*. 2009, 1842 ss. Secondo ROMANO, *I delitti contro la pubblica amministrazione*, cit., 288, il profitto deve essere limitato al primo reimpiego dell'utile derivante dal reato.

[394] In tal senso BENUSSI, *sub* art. 322-*ter* c.p., cit., 865; MAUGERI, *Le moderne sanzioni patrimoniali*, cit., 122.

Oltre al requisito della pertinenzialità al reato, sia che lo si accolga nell'accezione più restrittiva che in quella più lata, una seconda connotazione del profitto elaborata dalla giurisprudenza è il requisito della materialità, secondo cui il vantaggio confiscabile deve consistere in un incremento attuale e materiale della situazione patrimoniale del reo, realizzato attraverso la creazione, la trasformazione o l'acquisizione di beni economicamente valutabili[395]. Per questo motivo non è possibile confiscare alcun tipo di utilità se questa non è effettivamente entrata a far parte del patrimonio del reo[396] o se, dopo averla conseguita, l'agente l'abbia restituita[397].

Si deve, infine, ricordare che nella determinazione dell'ammontare del profitto confiscabile la Cassazione, anche a Sezioni Unite, seppur con riferimento al sistema della responsabilità degli enti, ha introdotto la distinzione tra il profitto lordo e il profitto netto. Nello specifico, premesso che il crimine non può mai rappresentare un legittimo titolo di acquisto della proprietà o di altri diritti, e che il profitto deve essere inteso come l'insieme dei vantaggi economici tratti dall'illecito, la Suprema Corte ha affermato che è ammesso sottrarre dal *quantum* confiscabile i costi sostenuti dal reo per commettere il reato se quest'ultimo viene realizzato nell'ambito di attività di per sé lecite (come l'attività d'impresa), mentre non si potrà tener conto dei costi sostenuti (e deve essere, quindi, confiscato il c.d. profitto "lordo") se il reato viene commesso nel contesto di attività integralmente illecite[398]. Nell'ambito di un contratto sinallagmatico, infatti, non può essere considerato un vantaggio direttamente collegato al reato l'utilità legittimamente acquisita dal reo per effetto dell'esecuzione della prestazione che il contratto gli impone[399]. Nel solco tracciato dalle Sezioni Unite, la giurisprudenza successiva ha sottolineato la

[395] Cfr. Cass. Sez. II, 15 giugno 2021, n. 44319, in *Onelegale*; Cass. Sez. VI, 14 settembre 2017, n. 1754, in *Onelegale*.
[396] Cfr. Cass. Sez. VI, 13 febbraio 2014, n. 9929, in *Onelegale* con riferimento all'impossibilità di confiscare il prezzo della corruzione qualora sia stato solo promesso e non ricevuto dal pubblico ufficiale.
[397] Cfr. Cass. Sez. VI, 24 giugno 2020, n. 21353, in *Onelegale*; Cass. Sez. III, 15 ottobre 2013, n. 44446, in *Onelegale*.
[398] Cfr. Cass. Sez. Un. 27 marzo 2008, n. 26654, cit. con nota di LORENZETTO, *Sequestro preventivo* contra societatem *per un valore equivalente al profitto del reato*, in *Riv. It. Dir. Proc. Pen*. 2008, 4, 1788 ss. e di MONGILLO, *La confisca del profitto nei confronti dell'ente in cerca d'identità: luci e ombre della recente pronuncia delle Sezioni Unite*, in *Riv. It. Dir. Proc. Pen*. 2008, 4, 1760 ss. Più di recente cfr. Cass. Sez. II, 21 ottobre 2021, n. 40765, in *Onelegale*.
[399] V. BENUSSI, *sub* art. 322-*ter* c.p., cit., 867. V. anche *supra* Par. 2.5.

differenza strutturale tra l'impresa criminale e quella che, invece, operando in un contesto lecito, solo occasionalmente commette un delitto: nel primo caso, realizzando il reato con la mera stipula di un contratto (c.d. reato-contratto), l'utilità lorda sarà conseguenza immediata e diretta dell'illecito, mentre, nel secondo caso, il reato sarà solamente un evento che si inserirà nella fase delle trattative o dell'esecuzione di un contratto lecito (c.d. reato in contratto), per cui l'agente potrà beneficiare della sottrazione dal vantaggio complessivo dei costi sostenuti per l'esecuzione delle prestazioni lecite dedotte in contratto, che non possono considerarsi profitto confiscabile[400].

Presupposto per l'applicazione della confisca *ex* art. 322-*ter* c.p. è la sentenza di condanna o di patteggiamento per uno dei delitti indicati dalla disposizione, pronunciata nei confronti sia dei pubblici funzionari, nazionali e stranieri per effetto dell'estensione operata dall'art. 322-*bis* c.p., ma anche nei riguardi dei soggetti privati per i delitti di malversazione e di indebita percezione, in quanto reati che non possono essere commessi da chi riveste una qualifica pubblicistica[401]. La misura non può essere disposta sui beni che appartengono a persona estranea al reato, per tale intendendosi ogni soggetto diverso dall'autore, dal concorrente dell'illecito e da chiunque abbia tratto consapevolmente vantaggio dall'altrui attività criminosa[402]. Tale previsione, da un lato, mira a tutelare i terzi in buona fede, i quali non possono essere pregiudicati dal reato commesso da altri

---

[400] Cfr. Cass. Sez. VI, 11 dicembre 2019, n. 1676, in *Onelegale*; Cass. Sez. VI, 11 aprile 2014, n. 20764, in *Onelegale*; Cass. Sez. VI, 26 giugno 2008, n. 42300, in *Onelegale*.
In dottrina concordano con questa impostazione BENUSSI, *sub* art. 322-*ter* c.p., cit., 868; BEVILACQUA, *La natura problematica del profitto confiscabile nei confronti degli enti*, in *Riv. It. Dir. Proc. Pen*. 2009, 3, 1126 ss.; BOTTALICO, *Confisca del profitto e responsabilità degli enti tra diritto ed economia: paradigmi a confronto*, in *Riv. It. Dir. Proc. Pen*. 2009, 4, 1752 ss., secondo cui la confisca del profitto lordo potrebbe interferire con l'applicazione di ulteriori misure; COMPAGNA, *L'interpretazione della nozione di profitto nella confisca per equivalente*, in *Dir. Pen. Proc*. 2007, 12, 1645 ss. LORENZETTO, *Sequestro preventivo* contra societatem, cit., 1793. MONGILLO, *La confisca del profitto nei confronti dell'ente*, cit., 1787.
Dissentono, invece, da tale tesi perché svaluterebbe l'efficacia repressiva della confisca e consentirebbe al reo di trarre dei vantaggi dall'illecito EPIDENDIO, *La nozione di profitto oggetto di confisca*, cit., 1278 ss.; MAUGERI, *La confisca per equivalente* – ex *art. 322-ter – tra obblighi di interpretazione conforme*, cit., 803.
[401] Sul punto AMISANO TESI, voce *Confisca per equivalente*, cit., 200 s.; PELISSERO, *Commento all'art. 3 l. 29 settembre 2000, n. 300*, cit., 1024; ROMANO, *I delitti contro la pubblica amministrazione*, cit., 286.
[402] Così Cass. Sez. III, 31 maggio 2019, n. 48018, in *Onelegale*; Cass. Sez. V, 26 maggio 2017, n. 42778, in *Onelegale*.
V., altresì, FONDAROLI, *Le ipotesi speciali di confisca*, cit., 371 ss.; ROMANO, *I delitti contro la pubblica amministrazione*, cit., 289.

soggetti, dall'altro lato, rafforza la funzione di repressione/prevenzione dello stesso condannato, che è l'unica persona che deve essere privata di ogni vantaggio economico conseguente all'illecito che ha commesso[403]. La nozione di appartenenza a persona estranea al reato implica che il terzo sia proprietario del bene in questione, non essendo sufficiente che vanti un diritto reale minore o che sia comproprietario dello stesso[404]. Tuttavia, per evitare facili sottrazioni alla misura, la giurisprudenza ritiene che possano essere aggrediti anche beni appartenenti a soggetti estranei purché il PM dimostri che l'intestazione al terzo sia del tutto fittizia o simulata e il reo conservi la disponibilità sostanziale del bene[405].

La confisca di valore svolge una funzione sussidiaria rispetto a quella tradizionale, infatti, l'autorità giudicante deve disporla quando non è possibile l'espropriazione diretta dei beni che rappresentano il prezzo o profitto del reato perché, ad esempio, è estremamente difficile rintracciarli, non sono materialmente apprensibili, o costituiscono delle utilità immateriali[406]. Sul punto la Cassazione ha affermato che, a prescindere dal motivo per cui non sia possibile disporre l'ablazione diretta, sia esso anche temporaneo, la confisca per equivalente deve essere disposta in tutti i casi in cui la confisca tradizionale non possa operare[407].

Venendo alla natura della confisca per equivalente, è ormai opinione di consolidata dottrina che tale misura abbia una funzione prettamente sanzionatoria, in quanto, venendo meno il nesso di pertinenzialità tra il bene confiscato e il reato, la confisca acquista una valenza afflittiva: obiettivo della misura non è neutralizzare la pericolosità della cosa *ex se*, bensì colpire il patrimonio del reo[408]. Anche la

---

[403] In argomento BENUSSI, *sub* art. 322-*ter* c.p., cit., 858; ROMANO, *I delitti contro la pubblica amministrazione*, cit., 289.

[404] In proposito BENUSSI, *sub* art. 322-*ter* c.p., cit., 858; FRAIOLI, *Note in materia di confisca e persona estranea al reato*, in *Giur. Mer*. 2010, 3, 866.; ROMANO, *I delitti contro la pubblica amministrazione*, cit., 289 s.
In giurisprudenza v. Cass. Sez. III, 13 febbraio 2019, n. 29079, in *Onelegale*.

[405] Cfr. Cass. Sez. III, 12 luglio 2016, n. 47300, in *Onelegale*; Cass. Cass. Sez. II, 10 giugno 2009, n. 29495, in *Onelegale*.

[406] V. BENUSSI, *sub* art. 322-*ter* c.p., cit., 857; PELISSERO, *Commento all'art. 3 l. 29 settembre 2000, n. 300*, cit., 1027; ROMANO, *I delitti contro la pubblica amministrazione*, cit., 291.

[407] Cfr. Cass. Sez. II, 13 novembre 2019, n. 51564, in *Onelegale*; Cass. Sez. III, 10 maggio 2018, n. 38718, in *Onelegale*.

[408] In tal senso BENUSSI, *sub* art. 322-*ter* c.p., cit., 862; BALDUCCI, *Concorso di persone nel reato e confisca per equivalente*, in *Cass. Pen*. 2010, 9, 3107 ss.; CACCIALANZA, *Sequestro preventivo, confisca per equivalente e tutela del terzo: un difficile equilibrio*, in *Dir. Pen. Cont*. 1° luglio 2011, 1 ss.; FONDAROLI, *Le ipotesi speciali di confisca*, cit., 22 ss.; MAUGERI, *La confisca per equivalente*

giurisprudenza, avallata da pronunce della Corte costituzionale[409], riconosce ormai natura di pena patrimoniale alla confisca in esame, stante l'assenza del nesso di pertinenzialità e della conseguente funzione tipicamente preventiva delle misure di sicurezza e, al contempo, la prevalenza dell'imposizione di un sacrificio patrimoniale al reo con l'obiettivo di vanificare l'accrescimento della ricchezza ottenuta tramite l'illecito[410].

Ci sembra opportuno, tuttavia, dare atto che con la recente pronuncia delle Sezioni Unite in punto di sequestro e confisca nell'ambito del reato concorsuale sembra registrarsi un parziale cambio di rotta in merito alla natura della confisca per equivalente. La Suprema Corte, infatti, afferma che la natura della confisca non può farsi discendere dalla forma, diretta o per equivalente, con cui si procede all'ablazione del vantaggio patrimoniale derivante dal reato, in quanto circostanza accidentale, che può verificarsi, come visto, per svariati motivi, anche dipendenti dalla volontà del reo[411]. A ciò si aggiunga che l'afflittività è un connotato che può attagliarsi sia ad una misura punitiva, sia ad uno strumento con funzione ripristinatoria[412]. Pertanto, la natura della confisca per equivalente segue, ad avviso della Cassazione, la natura della confisca diretta e, sua volta, discende dall'oggetto dell'ablazione patrimoniale: nei casi in cui la confisca ha l'unica funzione di eliminare dal patrimonio del reo un bene illecitamente acquisito per effetto del reato (come nei casi di ablazione del profitto) la confisca per equivalente avrà natura, benché afflittiva, ripristinatoria, mentre qualora l'obiettivo della confisca sia quello di infliggere una sanzione al patrimonio del reo, riducendolo (come nei casi di confisca del prodotto o dei beni utilizzati per commettere il reato), la stessa natura punitiva avrà anche la confisca per equivalente[413]. Le anzidette considerazioni sulla

– ex *art. 322-ter – tra obblighi di interpretazione conforme*, cit., 826 ss.; ROMANO, *I delitti contro la pubblica amministrazione*, cit., 285.

[409] Cfr. Corte Cost. Sent. 20 novembre 2009, n. 301, in *Dejure*; Corte Cost. Sent. 2 aprile 2009, n. 97, in *Dejure*.

[410] Cfr. Cass. Sez. III, 8 settembre 2021, 39350, in *Onelegale*; Cass. Sez. II, 30 gennaio 2020, n. 10649, in *Onelegale*; Cass. Sez. II, 27 novembre 2019, in *Onelegale*.
Con la conseguenza che, in quanto misura sanzionatoria, non è applicabile retroattivamente: cfr. Cass. Sez. Un. 31 gennaio 2013, n. 18374, in *Onelegale*.

[411] Cfr. Cass. Sez. Un. 26 settembre 2024, n. 13783, cit.

[412] Cfr. Cass. Sez. Un. 26 settembre 2024, n. 13783, cit.; FINOCCHIARO, *L'attesa sentenza delle Sezioni Unite sul sequestro e la confisca*, cit., 141.

[413] Cfr. Cass. Sez. Un. 26 settembre 2024, n. 13783, cit.; FINOCCHIARO, *L'attesa sentenza delle Sezioni Unite sul sequestro e la confisca*, cit., 140 ss.

natura della confisca per equivalente costituiscono una delle premesse che portano la Cassazione ad affermare, in contrasto con l'orientamento solidaristico sino ad allora maggioritario[414], che in caso di concorso di persone nel reato la confisca è disposta nei confronti del singolo concorrente limitatamente a quanto dal medesimo concretamente conseguito e che, in caso di mancata individuazione della quota di arricchimento del singolo, la confisca è applicata in parti uguali[415]. Le Sezioni Unite reputano di non accogliere la tesi solidaristica perché la stessa non risulta adeguata al principio di proporzionalità che informa l'intero sistema penale e perché il modello unitario di reato concorsuale non impone comunque in concreto l'applicazione a tutti i correi della medesima sanzione e non consente a taluno di farsi carico della pena altrui, con la conseguenza, sul piano processuale, che spetta al Pubblico ministero dimostrare il *quantum* di profitto acquisito da ciascun concorrente sulla base delle circostanze del caso concreto ed evitando il ricorso a mere presunzioni[416].

La breve disamina sulla confisca appena compiuta, anche con riferimento alla confisca allargata di cui all'art. 240-*bis* c.p.[417], ha fatto emergere una grande attenzione degli operatori e degli studiosi del diritto nei confronti di questo istituto e una maggiore convinzione da parte del legislatore che il ricorso a questa misura possa contrastare in maniera efficace alcune forme gravi di criminalità. Allo stesso modo, tuttavia, ci si è accorti che un grande lavoro di interpretazione è stato svolto dalla giurisprudenza, la quale, tentando di colmare alcuni deficit normativi lasciati dal legislatore, giunge a conclusioni spesso rimesse in discussione e non definitive, che contribuiscono all'incertezza del sistema. Sarebbe, quindi, auspicabile un intervento del legislatore di definizione e di precisa delimitazione del campo di applicazione della confisca, che, dirimendo le incertezze che permangono ancora sull'istituto, sappia coniugare l'efficienza della risposta repressiva con i principi garantistici che animano il diritto penale.

---

[414] Cfr. tra gli arresti più recenti Cass. Sez. IV, 16 aprile 2024, n. 31139, in *Onelegale*; Cass. Sez. II, 31 gennaio 2024 n. 13008, in *Onelegale*; Cass. Sez. III, 7 luglio 2023 n. 43273, in *Onelegale*.
[415] Cfr. Cass. Sez. Un. 26 settembre 2024, n. 13783, cit.
[416] Cfr. Cass. Sez. Un. 26 settembre 2024, n. 13783, cit.; FINOCCHIARO, *L'attesa sentenza delle Sezioni Unite sul sequestro e la confisca*, cit., 147 s.
[417] V. *supra* Par. 2.5.

4. La malversazione di erogazioni pubbliche (Art. 316-*bis* c.p.)

4.1. La *ratio* della norma nel contrasto alle frodi nelle sovvenzioni. Il bene giuridico tutelato.

Introdotto con la riforma dei delitti contro la pubblica amministrazione (legge n. 86 del 1990), il delitto di malversazione di erogazioni pubbliche punisce chiunque, estraneo alla pubblica amministrazione, avendo ottenuto dallo Stato o da altro ente pubblico o dalle Comunità Europee contributi, sovvenzioni, finanziamenti, mutui agevolati o altre erogazioni dello stesso tipo, comunque denominate, destinati alla realizzazione di una o più finalità, non li destina alle finalità previste.

La malversazione rappresenta una figura delittuosa di nuovo conio per l'ordinamento italiano, la cui introduzione è stata più volte sollecitata dalla dottrina per colpire gli abusi nelle sovvenzioni che venissero perpetrati successivamente all'ottenimento dell'erogazione e per i quali il reato di truffa *in primis* e, poi, le norme incriminatrici affini del peculato, del mendacio bancario e delle false comunicazioni sociali non potevano essere applicate[418]. Tale delitto, inoltre, fungerebbe da "valvola di copertura" per punire quelle frodi commesse all'interno della procedura di finanziamento che siano sfuggite dal campo di applicazione della truffa aggravata *ex* art. 640-*bis* c.p., per assenza dei requisiti di fattispecie previsti da quest'ultima norma come gli artifici e raggiri o la lesione patrimoniale[419].

L'attuale formulazione della norma è il risultato della novella del 2022, la quale, oltre ad aver aggiornato la rubrica della disposizione[420], al fine di realizzare un migliore adeguamento alla Direttiva PIF, ha eliminato la specificazione relativa alla realizzazione delle opere e allo svolgimento delle attività di pubblico interesse

---

[418] V. ANTOLISEI, *Manuale di diritto penale. Parte speciale. Vol. II*, cit., 444; DE LEO, *La malversazione ai danni dello Stato*, in *Quad. CSM* 1992, 59, 94 ss.; FIANDACA, MUSCO, *Diritto Penale. Parte Speciale, Vol. I*, cit., 200; MADIA, *La tutela penale dei finanziamenti pubblici*, cit., 14 ss.; MEZZETTI, voce *Frodi comunitarie*, cit., 315; PELISSERO, *Osservazioni sul nuovo delitto di malversazione a danno dello Stato*, in *Riv. It. Dir. e Proc. Pen*. 1992, 1, 180; SCOTTI, *La nuova fattispecie di malversazione a danno dello Stato: primi rilievi*, in *Riv. It. Dir. e Proc. Pen*. 1991, 3, 966 ss.; VALENTI, voce *Sovvenzioni pubbliche (Frodi nelle)*, cit., 530.

[419] In tal senso BENUSSI, *sub* art. 316-*bis* c.p., cit., 508 s.; MADIA, *La tutela penale dei finanziamenti pubblici*, cit., 15 s.

[420] V. *supra* Par. 1.

cui dovevano essere destinate le risorse pubbliche ottenute dal privato[421]. Infatti, secondo l'art. 3, par. 2, della Direttiva, la condotta distrattiva consiste nel mero impiego dei fondi ricevuti per fini diversi da quelli per cui sono stati inizialmente concessi, senza alcuna precisazione delle tipologie di interventi da realizzare[422].

Con il medesimo intervento normativo, poi, introducendo nel corpo della disposizione il riferimento ai mutui agevolati e alla clausola di riserva "altre erogazioni dello stesso tipo, comunque denominate", il legislatore ha proceduto ad allineare sul piano lessicale l'oggetto materiale della malversazione rispetto a quello della truffa aggravata e dell'indebita percezione di erogazioni, con un'operazione coerente dal punto di vista logico ed interpretativo[423].

La malversazione tutela il vincolo di destinazione impresso dalla pubblica amministrazione ai contributi economici concessi ai privati per il perseguimento di interessi collettivi. In tal modo viene protetta la corretta funzionalizzazione delle risorse pubbliche in vista dello sviluppo di un'economia orientata a fini collettivi[424]. Diversamente dai delitti di cui agli artt. 640-*bis* e 316-*ter* c.p., la fattispecie di malversazione mira ad evitare non la captazione illecita, bensì l'utilizzazione abusiva del finanziamento ricevuto[425]. La norma si inserisce, infatti, nella fase esecutiva del procedimento di erogazione pubblica e si colloca in posizione complementare e parallela rispetto ai delitti di truffa aggravata ed indebita percezione[426]. Nell'ambito del sistema di prevenzione degli abusi dei finanziamenti pubblici, il delitto di malversazione vuole evitare che venga frustrato l'interesse

---

[421] V. DI VIZIO, *I nuovi abusi penali nelle sovvenzioni pubbliche*, cit., 22; PICCIOTTI, *L'Italia "ritocca" le norme PIF*, cit., 4.
Prima della riforma del 2022 l'art. 316-*bis* c.p. puniva: «chiunque, estraneo alla pubblica amministrazione, avendo ottenuto dallo Stato o da altro ente pubblico o dalle Comunità Europee contributi, sovvenzioni o finanziamenti destinati a favorire iniziative dirette alla realizzazione di opere od allo svolgimento di attività di pubblico interesse, non li destina alle predette finalità».
[422] V. *supra* Cap. 1, Par. 6.
[423] Cfr. DI VIZIO, *I nuovi abusi penali nelle sovvenzioni pubbliche*, cit., 13; PANTANELLA, FEDERICI, *Profili penali del "Decreto Sostegni* Ter*"*, cit., 8; PICCIOTTI, *L'Italia "ritocca" le norme PIF*, cit., 4.
[424] Sul punto ANTOLISEI, *Manuale di diritto penale. Parte speciale. Vol. II*, cit., 445; DI VIZIO, *I nuovi abusi penali nelle sovvenzioni pubbliche*, cit., 11; PAGLIARO, PARODI GIUSINO, *Principi di diritto penale. Parte speciale*, cit., 111; PELISSERO, *Osservazioni sul nuovo delitto di malversazione*, cit., 179 ss.; ROMANO, *I delitti contro la pubblica amministrazione*, cit., 60.
[425] In argomento DI VIZIO, *I nuovi abusi penali nelle sovvenzioni pubbliche*, cit., 9; GULLO, *Malversazione a danno dello Stato*, cit., 413; MEZZETTI, voce *Frodi comunitarie*, cit., 320; ROMANO, *I delitti contro la pubblica amministrazione*, cit., 60.
[426] Cfr. Cass. Sez. II, 9 maggio 2019, n. 22192, in *Onelegale*; Cass. Sez. VI, 13 dicembre 2011, n. 23778, in *Onelegale*; ROMANO, *I delitti contro la pubblica amministrazione*, cit., 73.

pubblico sotteso al finanziamento e che, di conseguenza, l'erogazione pubblica non rimanga priva di effettività, imponendo che dall'impiego della stessa derivino concrete conseguenze a vantaggio della collettività[427].

Il delitto in esame è inserito nel titolo II del libro II del codice penale, relativo ai delitti contro la pubblica amministrazione. La norma incriminatrice protegge, dunque, il buon andamento dello Stato e dell'Unione europea in relazione alle finalità istituzionali che gli enti pubblici intendono perseguire per il tramite dell'erogazione delle sovvenzioni[428]. Secondo alcuni autori, però, può intendersi che la malversazione tuteli il buon andamento della pubblica amministrazione solamente se quest'ultimo lo si concepisce in senso lato, non con riferimento all'operato degli agenti pubblici, ma con riguardo alla partecipazione del privato all'azione amministrativa, alla quale egli è chiamato a cooperare proprio in virtù del finanziamento ricevuto. Il mancato rispetto della destinazione pubblicistica della sovvenzione determinerebbe, infatti, una sorta di rottura del rapporto fiduciario tra l'ente erogante e il privato stesso, con conseguente pregiudizio sia nei confronti dell'amministrazione, sia nei confronti dei cittadini[429]. Diversamente che dagli altri delitti dei pubblici ufficiali contro la PA, i quali proteggono la correttezza procedimentale e la lealtà dei funzionari pubblici, la malversazione mira ad evitare la dispersione del denaro pubblico e a salvaguardare la corretta gestione degli strumenti di sostegno ed incentivo alle attività economiche di pubblico interesse[430].

Poiché le risorse pubbliche erogate al privato sono destinate a fini di incentivazione economica, secondo l'opinione prevalente, soprattutto in

---

[427] In proposito BENUSSI, *sub* art. 316-*bis* c.p., cit., 510; MADIA, *Malversazione a danno dello Stato*: quid juris *nell'ipotesi in cui i finanziamenti ottenuti siano utilizzati dal beneficiario per la soddisfazione di un interesse pubblico diverso rispetto a quello cui erano destinati*, in *Cass. Pen.* 2004, 119; ROMANO, *I delitti contro la pubblica amministrazione*, cit., 64; TROJANO, *Malversazione a danno dello Stato (Art. 316-bis)*, in *Cass. Pen.* 2008, 10, 3927 s. che para di danno da sviamento *in re ipsa* alla condotta di mancata destinazione.

[428] Così BENUSSI, *sub* art. 316-*bis* c.p., cit., 509; GULLO, *Malversazione a danno dello Stato*, cit., 414, secondo cui la collocazione sistematica della norma farebbe propendere per un naturale collegamento con l'art. 97 della Costituzione; PAGLIARO, PARODI GIUSINO, *Principi di diritto penale. Parte speciale*, cit., 111; TROJANO, *Malversazione a danno dello Stato*, cit., 3927.

[429] In tal senso ROMANO, *I delitti contro la pubblica amministrazione*, cit., 60; VALENTI, voce *Sovvenzioni pubbliche (Frodi nelle)*, cit., 535.
Parla di abuso di fiducia anche PELISSERO, *Osservazioni sul nuovo delitto di malversazione*, cit., 182.

[430] In proposito BENUSSI, *sub* art. 316-*bis* c.p., cit., 509.
In giurisprudenza v. Cass. Sez. II, 9 maggio 2019, n. 22192, cit.; Cass. Sez. II, 23 maggio 2018, n. 42924, in *Onelegale*.

giurisprudenza, il reato assume una valenza plurioffensiva, in quanto lesivo anche dell'economia pubblica[431]. Sottrarre, infatti, dalla loro destinazione pubblicistica le risorse pubbliche, considerate dei beni-prestazione, significa pregiudicare lo sviluppo economico della società civile[432].

L'originaria formulazione della disposizione non includeva l'Unione Europea fra i soggetti passivi della malversazione (ma solo lo Stato e gli enti pubblici), creando così una irragionevole disparità di trattamento anche in considerazione della coeva previsione dell'art. 640-*bis* c.p. che, invece, la menzionava. La lacuna è stata colmata nel 1992 attraverso l'espresso inserimento nel testo dell'art. 316-*bis* c.p. anche delle Comunità Europee[433]. Le persone offese dal reato, dunque, sono unicamente i soggetti pubblici che hanno erogato il finanziamento[434] e, nel caso in cui l'ente erogatore sia diverso da quello preposto al controllo della sovvenzione, entrambi devono essere considerati soggetti passivi[435].

Per la nozione di ente pubblico la giurisprudenza di regola rinvia alla nozione di Organismo di diritto pubblico prevista dal Codice dei contratti pubblici (attualmente l'allegato I, art. 1, primo comma, lett. e) del D.lgs. n. 36 del 2023), il quale richiede congiuntamente la presenza gli elementi della personalità giuridica, del finanziamento maggioritario o della vigilanza da parte dello Stato, e del fine istituzionale del soddisfacimento di esigenze a carattere generale non avente natura né industriale, né commerciale[436].

---

[431] Così DI VIZIO, *I nuovi abusi penali nelle sovvenzioni pubbliche,* cit., 9 s.; FIANDACA, MUSCO, *Diritto Penale. Parte Speciale, Vol. I,* cit., 201; FORNASARI, *Malversazione a danno dello Stato,* in BONDI, DI MARTINO, FORNASARI, *Reati contro la pubblica amministrazione*, Torino, I ed., 2004, 146; GULLO, *Malversazione a danno dello Stato*, cit., 418.
Contra TROJANO, *Malversazione a danno dello Stato*, cit., 3927, secondo cui l'interesse pubblico non è limitato al settore economico, ma anche a quello sociale e culturale.
In giurisprudenza cfr. Cass. Sez. II, 18 marzo 2015, n. 14125, in *Onelegale*; Cass. Sez. VI, 13 dicembre 2011, n. 23778, cit.

[432] V. BENUSSI, *sub* art. 316-*bis* c.p., cit., 510.

[433] Cfr. BENUSSI, *sub* art. 316-*bis* c.p., cit., 508; GULLO, *Malversazione a danno dello Stato*, cit., 417 s.; MEZZETTI, voce *Frodi comunitarie*, cit., 320; PELISSERO, *Osservazioni sul nuovo delitto di malversazione*, cit., 190 s.; ROMANO, *I delitti contro la pubblica amministrazione*, cit., 60.

[434] Cfr. Cass. Sez. VI, 23 maggio 2018, n. 42924, in *Onelegale* con nota di ROSSI, *La persona offesa del reato di cui all'art. 316-bis c.p.*, in *Cass. Pen.* 2019, 7, 2537 ss.: con la conseguenza che il privato denunciante non può opporsi alla richiesta di archiviazione formulata dal Pubblico ministero.

[435] Così BENUSSI, *sub* art. 316-*bis* c.p., cit., 512.

[436] Cfr. Cass. Sez. VI, 13 dicembre 2022, n. 6955, in *Onelegale*; Cass. Sez. VI, 29 gennaio 2013, n. 17343, in *Onelegale*; Cass. Sez. VI, 18 novembre 2010, n. 40830, in *Onelegale*.

Alla malversazione di erogazioni pubbliche si applica la confisca allargata di cui all'art. 240-*bis* c.p. e la confisca, anche per equivalente, del prezzo e del profitto del reato *ex* art. 322-*ter* c.p.[437]

[437] V. DI VIZIO, *I nuovi abusi penali nelle sovvenzioni pubbliche*, cit., 32.

4.2. Soggetti attivi e oggetto materiale del reato.

Il soggetto attivo del delitto di malversazione è chiunque estraneo alla pubblica amministrazione. In apparenza, quindi, sembra che ci si trovi al cospetto di un delitto comune e, per questo motivo, alcuni autori hanno criticato la collocazione sistematica all'interno dei delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione[438], suggerendone l'ambientazione nel capo relativo ai delitti dei privati contro la pubblica amministrazione o nel titolo dei delitti contro l'economia pubblica[439].

A ben vedere, però, gran parte della dottrina lo qualifica quale reato proprio in ragione della circostanza che il privato debba essere destinatario del finanziamento per poter commettere il reato in esame e che, di conseguenza, tale delitto non possa essere integrato dal *quisque de populo*[440]. La malversazione, infatti, può essere commessa solo da chi, oltre a non essere legato da alcun rapporto alla pubblica amministrazione, sia anche beneficiario dell'erogazione, richiedendo al soggetto attivo del reato una connotazione sia positiva che negativa, che lo pone in una relazione qualificata con l'interesse protetto[441]. Per questo motivo la norma incriminatrice troverebbe la sua collocazione sistematica all'interno del capo I, del titolo II, relativo ai delitti (propri) dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione. L'estraneità del soggetto attivo alla pubblica amministrazione, infatti, viene recuperata dal presupposto che il privato, titolare del finanziamento,

---

[438] Cfr. GULLO, *Malversazione a danno dello Stato*, cit., 414; MEZZETTI, voce *Frodi comunitarie*, cit., 321; PAGLIARO, PARODI GIUSINO, *Principi di diritto penale. Parte speciale*, cit., 112.
È stata abbandonata la precedente proposta di legge che intendeva limitare all'imprenditore il soggetto attivo: v. SCOTTI, *La nuova fattispecie di malversazione*, cit., 969; TROJANO, *Malversazione a danno dello Stato*, cit., 3926.

[439] Cfr. ANTOLISEI, *Manuale di diritto penale. Parte speciale. Vol. II*, cit., 444; DE LEO, *La malversazione ai danni dello Stato*, cit., 97; FORNASARI, *Malversazione a danno dello Stato,* cit., 147; MADIA, *La tutela penale dei finanziamenti pubblici*, cit., 38; PELISSERO, *Osservazioni sul nuovo delitto di malversazione*, cit., 183; SCOTTI, *La nuova fattispecie di malversazione*, cit., 977; TROJANO, *Malversazione a danno dello Stato*, cit., 3929; VALENTI, voce *Sovvenzioni pubbliche (Frodi nelle)*, cit., 532.

[440] In tal senso FIANDACA, MUSCO, *Diritto Penale. Parte Speciale, Vol. I,* cit., 201; MADIA, *La tutela penale dei finanziamenti pubblici*, cit., 37; PELISSERO, *Osservazioni sul nuovo delitto di malversazione*, cit., 183; ROMANO, *I delitti contro la pubblica amministrazione*, cit., 61; SCOTTI, *La nuova fattispecie di malversazione*, cit., 978; TROJANO, *Malversazione a danno dello Stato*, cit., 3929.

[441] V. BENUSSI, *sub* art. 316-*bis* c.p., cit., 511; DI VIZIO, *I nuovi abusi penali nelle sovvenzioni pubbliche*, cit., 11; FORNASARI, *Malversazione a danno dello Stato,* cit., 147; GULLO, *Malversazione a danno dello Stato*, cit., 414.
In giurisprudenza cfr. Cass. Sez. VI, 29 settembre 2005, n. 41178, in *Onelegale*.

deve collaborare con l'ente pubblico per la realizzazione di attività nell'interesse collettivo[442].

In ordine al requisito dell'estraneità alla pubblica amministrazione, si confrontano due diverse visioni. Secondo alcuni autori, facendo perno sulla nozione di pubblico agente di cui agli artt. 357 e 358 c.p., non può essere autore del reato chi eserciti le funzioni di pubblico ufficiale o incaricato di pubblico servizio. Se, infatti, un funzionario pubblico tenesse la condotta di malversazione di fondi nella sua disponibilità in ragione dell'ufficio esercitato, potrebbe commettere un peculato *ex* art. 314 c.p. o, dopo l'abrogazione dell'abuso d'ufficio, il nuovo delitto di indebita destinazione di denaro o cose mobili *ex* art. 314-*bis* c.p.[443]

Secondo un'altra tesi, invece, che risulta estendere l'ambito di applicazione del delitto in esame, non bisogna riferirsi ai concetti di pubblico ufficiale e incaricato di pubblico servizio per individuare il novero dei soggetti attivi, in quanto la norma intende guardare a tutti i soggetti estranei all'apparato organizzativo della PA, compresi persone fisiche e giuridiche (ad esempio, le società a partecipazione pubblica e i concessionari di un pubblico servizio) che, operando in modelli organizzativi in cui la PA interviene anche significativamente, rivestirebbero la qualifica pubblicistica *ex* artt. 357 e 358 c.p.[444] Il rinvio in negativo alle nozioni di pubblico ufficiale e incaricato di pubblico servizio non sarebbe autorizzato né dal tenore letterale della disposizione, né dalla *ratio* della normativa: invero, così opinando si dovrebbero escludere dai soggetti attivi del reato i pubblici impiegati, intranei alla PA, ogniqualvolta non esercitino una pubblica funzione, e se considera che la richiesta di finanziamento non configura un'attività oggettivamente amministrativa ai sensi dell'art. 357 c.p., si determinerebbe una frustrazione dello

---

[442] Sul punto ROMANO, *I delitti contro la pubblica amministrazione*, cit., 61, il quale, però, in senso critico rileva che tale impostazione contrasterebbe con la definizione di pubblico ufficiale di cui agli artt. 357 e 358 c.p., in quanto l'attività svolta dal privato non acquista natura pubblicistica per il solo fatto che quest'ultimo sia destinatario del finanziamento.

[443] Così ROMANO, *I delitti contro la pubblica amministrazione*, cit., 61; TROJANO, *Malversazione a danno dello Stato*, cit., 3930 s.

[444] In tal senso BENUSSI, *sub* art. 316-*bis* c.p., cit., 511; GULLO, *Malversazione a danno dello Stato*, cit., 414; SEVERINO DI BENEDETTO, *Le nuove definizioni delle figure di pubblico ufficiale ed incaricato di pubblico servizio nel testo riformato degli artt. 357 e 358 c.p.*, in COPPI (a cura di), *Reati contro la pubblica amministrazione. Studi in memoria di Angelo Raffaele Latagliata*, Torino, 1993, 367.

In giurisprudenza cfr. Cass. Sez. VI, 29 settembre 2005, n. 41178, cit.: «ne deriva che il rapporto di estraneità prescritto dall'art. 316-*bis* c.p. assume una valenza assiologica, tutta intrinseca alla disposizione in esame».

scopo dell'incriminazione[445]. Di conseguenza, dovrebbero essere estromessi dal raggio di azione della norma in commento solamente quei soggetti pubblici che appartengono agli specifici settori della PA preposti al controllo e all'erogazione dei finanziamenti[446].

Da quanto esposto discende che, nel caso di concorso nel reato di malversazione da parte del pubblico agente che partecipa al procedimento di sovvenzione, quest'ultimo non risponderà *ex* art. 316-*bis* c.p., ma dello specifico delitto del pubblico ufficiale contro la PA da lui concretamente commesso[447].

Invece, nell'ipotesi in cui il privato si accordi con il pubblico ufficiale per il successivo sviamento del finanziamento, partecipando alla commissione del reato proprio del funzionario, la dottrina si divide. L'indirizzo maggioritario ritiene che il privato risponderà di concorso nel più grave delitto proprio del pubblico ufficiale e non ai sensi dell'art. 316-*bis* c.p.[448], ma non mancano voci secondo cui, muovendo dalla diversità di beni giuridici tutelati dalla malversazione (il soddisfacimento dell'interesse collettivo legato al finanziamento) e dal peculato per appropriazione o distrazione (il buon andamento della PA, specificamente il patrimonio pubblico e la fiducia dei consociati nei confronti della PA) non sarebbe praticabile l'assorbimento della prima nel più grave reato proprio ed entrambi i soggetti risponderanno in concorso di entrambi i titoli di reato: malversazione e reato proprio ascritto al pubblico ufficiale[449].

Il presupposto della condotta del reato in esame, dunque, è rappresentato dall'avvenuto conseguimento da parte del privato di contributi, sovvenzioni, finanziamenti, mutui agevolati o altre erogazioni comunque denominate: i fondi

---

[445] Così BENUSSI, *sub* art. 316-*bis* c.p., cit., 511 s.; PELISSERO, *Osservazioni sul nuovo delitto di malversazione*, cit., 184; SEVERINO DI BENEDETTO, *Le nuove definizioni delle figure di pubblico ufficiale ed incaricato di pubblico servizio*, cit., 367.

[446] Cfr. Cass. Sez. VI, 29 settembre 2005, n. 41178, cit.; BENUSSI, *sub* art. 316-*bis* c.p., cit., 512; MADIA, *La tutela penale dei finanziamenti pubblici*, cit., 37; PELISSERO, *I delitti contro la pubblica amministrazione*, cit., 485.

[447] V. PAGLIARO, PARODI GIUSINO, *Principi di diritto penale. Parte speciale*, cit., 121.

[448] In tal senso ANTOLISEI, *Manuale di diritto penale. Parte speciale. Vol. II*, cit., 450; FORNASARI, *Malversazione a danno dello Stato,* cit., 153; MADIA, *La tutela penale dei finanziamenti pubblici*, cit., 93; PAGLIARO, PARODI GIUSINO, *Principi di diritto penale. Parte speciale*, cit., 121; PELISSERO, *Osservazioni sul nuovo delitto di malversazione*, cit., 202; ROMANO, *I delitti contro la pubblica amministrazione*, cit., 71.

[449] Così BENUSSI, *sub* art. 316-*bis* c.p., cit., 524, secondo cui sarebbe escluso l'assorbimento perché non si profilano diversi gradi di offesa allo stesso bene giuridico e la mancata realizzazione dell'opera non rappresenterebbe un *post factum* non punibile della precedente attività delittuosa.

devono essere già stati erogati, altrimenti non risulta possibile porre in essere la condotta di malversazione[450]. Già prima della novella del 2022, nonostante la non completa sovrapposizione terminologica, si riteneva che l'oggetto materiale del delitto di cui all'art. 316-*bis* c.p. coincidesse con quello degli artt. 316-*ter* e 640-*bis* c.p. A tale conclusione si giungeva in considerazione della presunta volontà del legislatore di prescindere da ogni criterio nominalistico per individuare le sovvenzioni rilevanti, anche in ragione della onnicomprensiva clausola di chiusura presente negli artt. 316-*ter* e 640-*bis* c.p. con i quali la malversazione condivide l'appartenenza al microsistema di tutela delle pubbliche sovvenzioni[451]. Può, quindi, trattarsi di ausili economici di qualsiasi tipo, a fondo perduto o con obbligo di restituzione, che abbiano come tratti distintivi la provenienza pubblica, la vantaggiosità rispetto ai tassi di interesse o alle altre ordinarie condizioni praticate sul mercato, e la presenza di un vincolo di destinazione pubblicistica[452].

La peculiarità del delitto di malversazione, che ne distingue l'oggetto materiale rispetto agli altri due delitti del sistema di tutela delle frodi, è rappresentata dal vincolo di destinazione impresso sui fondi ricevuti dal privato[453]. La sovvenzione, infatti, deve essere destinata – secondo la previsione attuale – alla realizzazione di una o più finalità e il beneficiario è obbligato a impiegare le somme ricevute in maniera corrispondente agli scopi pubblici previsti dall'amministrazione

---

[450] In proposito ANTOLISEI, *Manuale di diritto penale. Parte speciale. Vol. II*, cit., 446; DI VIZIO, *I nuovi abusi penali nelle sovvenzioni pubbliche*, cit., 13; PAGLIARO, PARODI GIUSINO, *Principi di diritto penale. Parte speciale*, cit., 114; ROMANO, *I delitti contro la pubblica amministrazione*, cit., 62; VALENTI, voce *Sovvenzioni pubbliche (Frodi nelle)*, cit., 533.
Per una definizione delle singole tipologie di erogazione si rinvia al Par. 2.2.

[451] Così ANTOLISEI, *Manuale di diritto penale. Parte speciale. Vol. II*, cit., 446; BENUSSI, *sub* art. 316-*bis* c.p., cit., 514; DI VIZIO, *I nuovi abusi penali nelle sovvenzioni pubbliche*, cit., 18; PAGLIARO, PARODI GIUSINO, *Principi di diritto penale. Parte speciale*, cit., 116; PELISSERO, *Osservazioni sul nuovo delitto di malversazione*, cit., 187; ROMANO, *I delitti contro la pubblica amministrazione*, cit., 62, i quali facevano già rientrare nell'oggetto della malversazione anche i crediti agevolati, in parallelo con il delitto di truffa aggravata e di indebita percezione di erogazioni.
In dottrina si rimarca anche che l'emanazione dell'art. 316-*bis* c.p. è avvenuta in assenza di un organico intervento legislativo nel settore amministrativo dei controlli relativi alle erogazioni pubbliche: v. SCOTTI, *La nuova fattispecie di malversazione*, cit., 969.

[452] Cfr. FORNASARI, *Malversazione a danno dello Stato,* cit., 148; GULLO, *Malversazione a danno dello Stato*, cit., 415; PAGLIARO, PARODI GIUSINO, *Principi di diritto penale. Parte speciale*, cit., 116; PELISSERO, *Osservazioni sul nuovo delitto di malversazione*, cit., 187 s.; ROMANO, *I delitti contro la pubblica amministrazione*, cit., 62; TROJANO, *Malversazione a danno dello Stato*, cit., 3931; VALENTI, voce *Sovvenzioni pubbliche (Frodi nelle)*, cit., 533.
In giurisprudenza cfr. Cass. Sez. VI, 13 dicembre 2022, n. 6955, cit.
V. *supra* Par. 2.2.

[453] V. BENUSSI, *sub* art. 316-*bis* c.p., cit., 514; ROMANO, *I delitti contro la pubblica amministrazione*, cit., 62 s.

erogatrice[454]. Sintomatici della sussistenza di un vincolo di destinazione sulla prestazione economica sono, secondo la giurisprudenza, l'obbligo di rendiconto e la restituzione dell'importo residuo, circostanze che dimostrerebbero come la somma ricevuta dall'agente non sia nella sua libera disponibilità, bensì sia finalizzata ad impieghi di interesse collettivo[455].

La presenza del vincolo di destinazione consente di escludere dal raggio applicativo dell'art. 316-*bis* c.p. i contributi aventi natura previdenziale e assistenziale, i quali, privi di alcun obbligo di destinazione, non sono erogati al beneficiario per soddisfare un interesse generale[456].

Di recente la Cassazione ha ritenuto configurabile il delitto di malversazione con riferimento ai finanziamenti assistiti dalle garanzie pubbliche di cui al d.l. n. 23 del 2020[457] (nello specifico la garanzia prestata dal Fondo PMI) che non siano stati destinati alla finalità di pubblico interesse stabilita, facendo così rientrare nel perimetro dell'art. 316-*bis* c.p. anche queste ultime tipologie di erogazioni pubbliche, in armonia con quanto previsto in materia di truffa aggravata e indebita percezione[458]. La nozione di erogazione pubblica rilevante *ex* art. 316-*bis* c.p. risulterebbe perciò comprendere anche ipotesi di intervento dello Stato nell'economia in maniera indiretta, che si sostanziano, ad esempio, in garanzie pubblicistiche apposte a finanziamenti materialmente elargiti da soggetti privati[459].

Prima dell'intervento del 2022, la norma stabiliva che gli aiuti economici dovevano essere destinati a favorire iniziative dirette alla realizzazione di opere o allo svolgimento di attività di pubblico interesse. In ogni caso, l'attività da

---

[454] V. BENUSSI, *sub* art. 316-*bis* c.p., cit., 514.

[455] Cfr. Cass. Sez. II, 9 maggio 2019, n. 22192, cit.

[456] In argomento BARON, *Riflessioni attorno allo "statuto ermeneutico" della malversazione in erogazioni pubbliche*, cit., 5 s.; BENUSSI, *sub* art. 316-*bis* c.p., cit., 514; DI VIZIO, *I nuovi abusi penali nelle sovvenzioni pubbliche,* cit., 19 s.; ROMANO, *I delitti contro la pubblica amministrazione*, cit., 62.
Questa tipologia di contributi, invece, rientra ad oggi pacificamente nell'oggetto materiale dei delitti di truffa e indebita percezione: v. *supra* Parr. 2.2. e 3.1.

[457] V. *supra* Par. 2.2.

[458] Cfr. Cass. Sez. II, 7 dicembre 2022, n. 49693, in *Onelegale*; Cass. Sez. VI, 6 maggio 2022, n. 28416, in *Onelegale*; DI VIZIO, *I nuovi abusi penali nelle sovvenzioni pubbliche,* cit., 18.

[459] In argomento BARON, *Riflessioni attorno allo "statuto ermeneutico" della malversazione in erogazioni pubbliche*, cit., 13, 24, il quale, però, critica tale inclusione perché l'interposizione degli istituti di credito vanificherebbe il nesso richiesto dall'art. 316-*bis* c.p. secondo cui il contributo debba essere erogato direttamente dallo Stato. Si esprimono in senso critico nei confronti di tale estensione anche CARUSO, DELLA VALENTINA, *La repressione degli abusi nelle sovvenzioni pubbliche dopo il c.d. decreto liquidità*, cit., 31 ss.

intraprendere, o da continuare, con l'ausilio del contributo pubblico non deve essere stata ancora compiuta, diversamente da quanto accade per i delitti di frode, in cui l'illecita captazione di denaro può avvenire anche per opere o attività interamente già realizzate[460].

Sotto la vigenza della precedente formulazione erano maturate alcune interpretazioni che tentavano di restringere l'applicazione del delitto, facendo leva sulla funzione fortemente selettiva del contributo: per ritenere sussistente l'interesse pubblico sotteso all'erogazione non si reputava sufficiente la provenienza pubblica della stessa, ma occorreva, altresì, verificare in sede giudiziale l'importanza sociale dell'iniziativa. Ad esempio, si richiedeva il riscontro dell'effettiva rispondenza dell'attività o dell'opera al pubblico interesse, e si escludeva la rilevanza penale del finanziamento diretto all'acquisto di beni, perché si affermava che quest'ultima nozione non rientrasse né in quella di opere, né in quella di attività[461].

Altra parte della dottrina, invece, sosteneva che l'espressione adoperata dal legislatore avesse una scarsa efficacia delimitativa. In primo luogo, perché non si rintracciava nel testo normativo alcuna distinzione relativa alle categorie di beneficiari o ai settori di attività economica o sociale. In secondo luogo, perché il contributo doveva essere destinato non direttamente alla realizzazione dell'opera o dell'attività, bensì alle iniziative orientate a tale fine. In terzo luogo, perché i termini opere ed attività consentivano di includere anche le operazioni di produzione e gestione di beni o servizi nell'interesse generale[462]. Pertanto, la descrizione della condotta nei termini dell'incentivo ad iniziative dirette in tal senso determinava già un ampliamento ed un'anticipazione della rilevanza penale della frustrazione dello scopo per cui il finanziamento era stato concesso[463]. In definitiva, si riteneva che l'interesse pubblico andasse a coincidere con la provenienza pubblica dei fondi e con la finalità di interesse generale risultante in modo esplicito o implicito nel

---

[460] Sul punto BENUSSI, *sub* art. 316-*bis* c.p., cit., 515; ROMANO, *I delitti contro la pubblica amministrazione*, cit., 62 s.

[461] Così MADIA, *La tutela penale dei finanziamenti pubblici*, cit., 53 s.; SCOTTI, *La nuova fattispecie di malversazione*, cit., 971 s.; VALENTI, voce *Sovvenzioni pubbliche (Frodi nelle)*, cit., 534.

[462] In tal senso BENUSSI, *sub* art. 316-*bis* c.p., cit., 516; ROMANO, *I delitti contro la pubblica amministrazione*, cit., 64 s.; TROJANO, *Malversazione a danno dello Stato*, cit., 3932, secondo cui la locuzione opere o attività era comprensiva di ogni intervento sul tessuto sociale o economico della collettività.

[463] In proposito ROMANO, *I delitti contro la pubblica amministrazione*, cit., 64 s.; TROJANO, *Malversazione a danno dello Stato*, cit., 3934.

provvedimento di concessione dell'ente erogatore. L'interesse pubblico, infatti, era conseguenza diretta del vincolo di destinazione impresso sul finanziamento, quale espressione delle scelte discrezionali di politica economica compiute dallo Stato per la realizzazione di opere ed attività a vantaggio della collettività e, come tale, sottratto al controllo del giudice penale[464].

Anche la giurisprudenza accoglieva un'ampia accezione della nozione di opere o attività di pubblico interesse, in quanto reputata scarsamente selettiva. La descrizione della fattispecie, infatti, secondo la Cassazione, guardava soprattutto allo scopo perseguito dall'ente pubblico piuttosto che alla specifica opera o attività singolarmente considerata. Pertanto, l'interesse pubblico che giustificava l'operazione doveva ritenersi connesso alla provenienza pubblica del finanziamento e al vincolo di destinazione impresso sullo stesso «quale espressione delle scelte di politica economica e sociale dello Stato»[465].

Proprio al fine di evitare di limitare irragionevolmente il raggio di azione del delitto e di fugare ogni dubbio interpretativo, oltre che – come visto[466] – per garantire una maggiore adesione alle disposizioni della Direttiva PIF, il legislatore del 2022 ha semplificato la caratterizzazione del vincolo di destinazione, prevedendo, in maniera generica, un vincolo alla realizzazione di una o più finalità, eliminando sia l'iniziativa, sia la specificazione delle opere e delle attività di pubblico interesse[467]. L'ampia formulazione della vigente disposizione consente ora di includere ogni erogazione connessa ad una obbligazione di *facere* che viene richiesta al beneficiario del finanziamento[468]. L'obiettivo del legislatore è stato quello di allargare l'area del penalmente rilevante, evitando di circoscrivere le erogazioni che possono essere oggetto di malversazione a quelle destinate a fini

---

[464] Così BENUSSI, *sub* art. 316-*bis* c.p., cit., 516; FORNASARI, *Malversazione a danno dello Stato,* cit., 149; GULLO, *Malversazione a danno dello Stato*, cit., 415; PAGLIARO, PARODI GIUSINO, *Principi di diritto penale. Parte speciale*, cit., 116; PELISSERO, *Osservazioni sul nuovo delitto di malversazione*, cit., 189 s.; ROMANO, *I delitti contro la pubblica amministrazione*, cit., 64; TROJANO, *Malversazione a danno dello Stato*, cit., 3933.

[465] Cfr. Cass. Sez. II, 18 marzo 2015, n. 14125, cit., secondo cui dalla formulazione normativa derivava unicamente l'esclusione dall'ambito applicativo dell'art. 316-*bis* c.p. dei sussidi elargiti per finalità assistenziali; Cass. Sez. VI, 13 dicembre 2011, n. 23778, cit.; Cass. Sez. VI, 3 novembre 2003, n. 47311, in *Onelegale*.

[466] V. *supra* Par. 4.1.

[467] In proposito CARUSO, DELLA VALENTINA, *La repressione degli abusi nelle sovvenzioni pubbliche dopo il c.d. decreto liquidità*, cit., 31; DI VIZIO, *I nuovi abusi penali nelle sovvenzioni pubbliche*, cit., 22; PANTANELLA, FEDERICI, *Profili penali del "Decreto Sostegni* Ter*"*, cit., 11 s.

[468] Sul punto PELISSERO, *I delitti contro la pubblica amministrazione*, cit., 486.

pubblicistici, anche se, di fatto, la riforma non sembra fare altro che allineare la formulazione letterale della disposizione all'interpretazione estensiva già adottata dalla giurisprudenza[469]. Parte della dottrina, tuttavia, ritiene che sotto la vigenza della nuova formulazione assuma rilevanza penale anche la mancata destinazione dei contributi a finalità private che l'ente pubblico ritiene meritevole di finanziamento perché congruenti con l'interesse generale dello Stato[470].

Quanto al raffronto strutturale in astratto tra l'attuale fattispecie dell'art. 316-*bis* c.p. e quella previgente, aderendo alla tesi dell'estensione dell'area del penalmente rilevante, si osserva che si è passati da una disposizione speciale ad una generale, che punisce il soggetto che non destina i finanziamenti pubblici alla finalità, anche non pubblicistica (purché di interesse generale) per cui sono stati erogati, con la conseguenza che per le condotte non rientranti nella formulazione precedente si è verificata una nuova incriminazione *ex* art. 2, primo comma, c.p.[471] Mentre, se si sostiene che la nuova fattispecie così riformata non abbia fatto altro che cristallizzare un'interpretazione giurisprudenziale che già sottoponeva a sanzione penale dette condotte di scostamento da finalità privatistiche, ci si troverà al cospetto di una successione di norme penali *ex* art. 2, quarto comma, c.p., peraltro non modificativa del trattamento sanzionatorio[472].

In ogni caso, già prima dell'ultima riforma, parte della dottrina evidenziava che una descrizione della fattispecie troppo ampia e generica poteva esporsi a censure di indeterminatezza e determinare un allargamento eccessivo delle maglie dell'incriminazione, facendo correre il rischio che il pubblico interesse sotteso al finanziamento finisse per essere ravvisato solamente in relazione al carattere pubblico dell'ente erogatore[473].

---

[469] Cfr. CARUSO, DELLA VALENTINA, *La repressione degli abusi nelle sovvenzioni pubbliche dopo il c.d. decreto liquidità*, cit., 33; PANTANELLA, FEDERICI, *Profili penali del "Decreto Sostegni* Ter*"*, cit., 11 ss.

[470] Così DI VIZIO, *I nuovi abusi penali nelle sovvenzioni pubbliche*, cit., 20 s.; PELISSERO, *I delitti contro la pubblica amministrazione*, cit., 486.

[471] Sul punto PANTANELLA, FEDERICI, *Profili penali del "Decreto Sostegni* Ter*"*, cit., 16.

[472] In argomento PANTANELLA, FEDERICI, *Profili penali del "Decreto Sostegni* Ter*"*, cit., 16.

[473] In tal senso BENUSSI, *sub* art. 316-*bis* c.p., cit., 515.

4.3. La condotta sanzionata e l'individuazione del momento consumativo.

La condotta di malversazione consiste nel non destinare il contributo economico ricevuto alle finalità previste. Il fulcro dell'incriminazione è descritto in termini omissivi e consiste nella frustrazione del vincolo di destinazione del finanziamento e, quindi, dell'interesse pubblico per cui era stato concesso e doveva essere impiegato l'aiuto economico ricevuto[474].

La non destinazione della sovvenzione alle finalità previste è un concetto idoneo a comprendere sia la condotta propriamente distrattiva, vale a dire quella che si realizza con l'impiego dei fondi verso scopi diversi, pubblici o privati, da quelli stabiliti dalla pubblica amministrazione, sia la condotta meramente omissiva, consistente nella mancata utilizzazione delle risorse e nell'appropriazione delle stesse[475]. Rilevano penalmente anche la c.d. distrazione *in itinere*, che ricorre quando lo sviamento dalla finalità prefissata si verifica dopo un'inziale conformità dell'attività verso gli scopi stabiliti[476] e la distrazione parziale delle somme ottenute[477].

Una prima tipologia di comportamento vietato consiste, dunque, nell'impiego, in tutto o in parte, delle somme ricevute a profitto proprio o altrui, frustrando totalmente l'interesse pubblico verso cui dovevano essere indirizzati i

---

[474] Sul punto BENUSSI, *sub* art. 316-*bis* c.p., cit., 516; FIANDACA, MUSCO, *Diritto Penale. Parte Speciale, Vol. I,* cit., 201; GULLO, *Malversazione a danno dello Stato*, cit., 416; ROMANO, *I delitti contro la pubblica amministrazione*, cit., 65 s.
In precedenti proposte di legge, invece, la condotta tipica era incentrata sulla distrazione per finalità private o a proprio profitto, risultando più limitata rispetto all'attuale formulazione: cfr. PELISSERO, *Osservazioni sul nuovo delitto di malversazione*, cit., 192; SCOTTI, *La nuova fattispecie di malversazione*, cit., 969 s.; TROJANO, *Malversazione a danno dello Stato*, cit., 3926 s.
Taluni in dottrina hanno sollevato dubbi di legittimità costituzionale per quanto concerne l'eccessiva indeterminatezza della condotta: v. MEZZETTI, voce *Frodi comunitarie*, cit., 321.

[475] V. BARON, *Riflessioni attorno allo "statuto ermeneutico" della malversazione in erogazioni pubbliche*, cit., 14; DI VIZIO, *I nuovi abusi penali nelle sovvenzioni pubbliche*, cit., 22; GULLO, *Malversazione a danno dello Stato*, cit., 416; MEZZETTI, voce *Frodi comunitarie*, cit., 321; PELISSERO, *Osservazioni sul nuovo delitto di malversazione*, cit., 192; ROMANO, *I delitti contro la pubblica amministrazione*, cit., 66 s.; SCORCIA, *Sulla struttura della malversazione a danno dello Stato: la giurisprudenza fa dietrofront (ma non del tutto)*, in *Arch. Pen. Web* 2023, 3, 1 ss., il quale sottolinea la pluralità di manifestazioni che può assumere la condotta distrattiva nel reato in esame; SCOTTI, *La nuova fattispecie di malversazione*, cit., 973.
In giurisprudenza cfr. Cass. Sez. V, 12 novembre 2020, n. 331, in *Onelegale*, la quale passa in rassegna le diverse modalità di realizzazione del reato.

[476] Cfr. Cass. Sez. VI, 13 dicembre 2011, n. 23778, cit.

[477] Cfr. Cass. Sez. II, 18 marzo 2015, n. 14125, cit.

fondi ricevuti[478]. La posizione prevalente degli interpreti ritiene che la malversazione si configuri anche quando la sovvenzione venga destinata verso finalità pubblicistiche diverse da quelle stabilite, in quanto l'offesa derivante dal reato in esame sarebbe imperniata sulla violazione di uno specifico interesse pubblico sotteso al finanziamento – la cui valutazione è compiuta dagli organi competenti e non può essere liberamente modificato dal privato – e non su di una finalità pubblicistica genericamente intesa[479].

Una seconda ipotesi sottoposta all'attenzione dei commentatori ricorre nel caso di risparmio da parte del privato di parte della somma finanziata, la quale, al termine del compimento dell'attività, non venga restituita. Secondo una parte di essi, la mancata restituzione dell'eccedenza integrerebbe sempre il reato in esame[480], a parere di altri, invece, bisogna verificare se il provvedimento di sovvenzione obbligasse il beneficiario al rendiconto finanziario o meno. Se il finanziamento, infatti, è corredato da tale adempimento, significa che la pubblica amministrazione abbia vincolato l'intero importo erogato al conseguimento dell'interesse pubblico, con la conseguenza che anche la parte risparmiata deve essere restituita, integrando, altrimenti, l'incameramento illecito della somma che la norma intende evitare[481]. In caso contrario, per l'ente erogatore è sufficiente la realizzazione dell'opera o del servizio per la collettività, non rilevando l'appropriazione da parte del privato delle somme eventualmente risparmiate[482].

---

[478] Cfr. BENUSSI, *sub* art. 316-*bis* c.p., cit., 518; PAGLIARO, PARODI GIUSINO, *Principi di diritto penale. Parte speciale*, cit., 119.

[479] In proposito BARTOLI, *Appropriazione di denaro del gruppo consiliare regionale ad opera del suo presidente: peculato o malversazione ai danni dello Stato?*, in *Cass. Pen.* 2013, 6, 2184; BENUSSI, *sub* art. 316-*bis* c.p., cit., 520; GULLO, *Malversazione a danno dello Stato*, cit., 416 s.; PELISSERO, *Osservazioni sul nuovo delitto di malversazione*, cit., 193 ss.; ROMANO, *I delitti contro la pubblica amministrazione*, cit., 67; SCOTTI, *La nuova fattispecie di malversazione*, cit., 975; TROJANO, *Malversazione a danno dello Stato*, cit., 3936.
In giurisprudenza cfr. Cass. Sez. II, 18 marzo 2015, n. 14125, cit.; Cass. Sez. VI, 8 novembre 2002, n. 40375, in *Onelegale.*
Contra PAGLIARO, PARODI GIUSINO, *Principi di diritto penale. Parte speciale*, cit., 118, secondo cui l'impiego delle somme ricevute per scopi pubblicistici diversi da quelli oggetto di finanziamento non rientrerebbe nel perimetro dell'applicazione dell'art. 316-*bis* c.p., purché l'interesse pubblico diverso sia connesso o omogeneo a quello iniziale.

[480] Così PAGLIARO, PARODI GIUSINO, *Principi di diritto penale. Parte speciale*, cit., 119.

[481] In tal senso ANTOLISEI, *Manuale di diritto penale. Parte speciale. Vol. II*, cit., 448; BENUSSI, *sub* art. 316-*bis* c.p., cit., 519; FORNASARI, *Malversazione a danno dello Stato,* cit., 150; TROJANO, *Malversazione a danno dello Stato*, cit., 3938.

[482] Cfr. ANTOLISEI, *Manuale di diritto penale. Parte speciale. Vol. II*, cit., 448; BENUSSI, *sub* art. 316-*bis* c.p., cit., 519.

Una terza situazione che può accadere è la mera inutilizzazione delle somme ricevute, ad esempio attraverso il deposito delle stesse su un conto corrente, senza che vengano impiegate altri fini[483]. In tal caso, se il privato agisce per conseguire un lucro personale, ad esempio incamerando i profitti (se il conto è fruttifero) e restituendo il capitale senza avvertire l'ente pubblico di questa operazione, sarà integrata la malversazione[484]. Diversamente, se il deposito su un conto corrente dipende da difficoltà oggettive nell'inizio dell'attività, il conto non è fruttifero, e ne viene data prontamente notizia alla pubblica amministrazione, deve escludersi la sussistenza del reato tanto sul piano dell'elemento soggettivo, quanto sul piano della tipicità[485].

Infine, una quarta tipologia di comportamento consiste nella realizzazione dell'opera con risorse proprie, prima che il denaro pubblico sia stato materialmente erogato, ma dopo aver avanzato richiesta di finanziamento. In siffatta evenienza, secondo la dottrina maggioritaria, qualora il privato incameri il contributo ricevuto, a compensazione dei mezzi propri di cui si è avvalso per il compimento dell'attività nell'interesse collettivo, non sarà integrata la malversazione, poiché non si tratterebbe né di una destinazione a finalità diversa, né di una frustrazione dell'interesse pubblico, essendosi limitato il privato ad anticipare le somme che la pubblica amministrazione ha successivamente erogato per l'attuazione proprio di quella specifica finalità[486].

Poiché l'obiettivo della norma incriminatrice è scongiurare un abuso del finanziamento ricevuto consistente soprattutto nell'incameramento dello stesso per fini privati, la mancata destinazione non rileverà per ogni scostamento, anche minimo, tra l'obiettivo prefissato e quanto eseguito, bensì solamente per quelle difformità sostanziali dell'attività rispetto ai vincoli stabiliti, che siano tali da

---

[483] V. FIANDACA, MUSCO, *Diritto Penale. Parte Speciale, Vol. I,* cit., 201.
[484] In argomento BENUSSI, *sub* art. 316-*bis* c.p., cit., 519; TROJANO, *Malversazione a danno dello Stato*, cit., 3935.
[485] Sul punto BENUSSI, *sub* art. 316-*bis* c.p., cit., 519.
[486] Così BENUSSI, *sub* art. 316-*bis* c.p., cit., 521: se, invece, l'agente realizzi interamente l'opera prima di richiedere il finanziamento, prospettando all'ente erogatore di volere quei fondi per un'attività ancora da portare a compimento, potrà configurarsi la truffa aggravata *ex* art. 640-*bis* c.p.; GULLO, *Malversazione a danno dello Stato*, cit., 416 s.; PELISSERO, *I delitti contro la pubblica amministrazione*, cit., 486; ROMANO, *I delitti contro la pubblica amministrazione*, cit., 69; SCOTTI, *La nuova fattispecie di malversazione*, cit., 974; TROJANO, *Malversazione a danno dello Stato*, cit., 3938.

frustrare lo scopo pubblico ed eludere la finalità per cui l'erogazione era stata concessa[487]. In sostanza, in omaggio al principio di offensività, al privato è fatto divieto sia di appropriarsi dei fondi ricevuti, sia di destinarli ad altre finalità, anche pubblicistiche parimenti utili o urgenti, diverse da quelle per cui il finanziamento è stato attribuito, ma non di apportare delle varianti, di modesto significato, che non incidano sulla funzionalità dell'attività prevista all'interesse collettivo da soddisfare[488]. Il delitto in esame punisce, infatti, in via eccezionale, l'inadempimento, anche parziale, purché significativo, delle obbligazioni derivanti da un contratto con la PA[489]. Per tale ragione, secondo alcuni autori, laddove la condotta tipica dell'art. 316-*bis* c.p. abbia ad oggetto solo uno o più ratei del finanziamento, ma nonostante ciò il privato riesca comunque a portare a termine l'attività con la restante parte della sovvenzione o con altrettante somme di cui egli disponga, non sussistono gli estremi del delitto di malversazione, stante comunque il soddisfacimento dell'interesse pubblico in campo[490].

Per accertare lo scostamento rispetto alle finalità stabilite, risulta di fondamentale importanza individuare lo scopo dell'attribuzione economica, il quale dovrebbe risultare dal provvedimento di concessione o, in difetto, dalle finalità istituzionali dell'ente erogatore, da una manifestazione di volontà dell'amministrazione interessata, o dalla legge che istituisce l'agevolazione economica cui si riferisce la sovvenzione di specie[491]. La verifica sarà più semplice qualora il progetto del lavoro sia sufficientemente determinato, mentre tale controllo diverrà più arduo se il sovvenzionamento pubblico è legato a iniziative relative ad attività non definite in maniera precisa[492]. La specificità dell'interesse

---

[487] In proposito FORNASARI, *Malversazione a danno dello Stato,* cit., 150; PELISSERO, *Osservazioni sul nuovo delitto di malversazione*, cit., 195; ROMANO, *I delitti contro la pubblica amministrazione*, cit., 67; SCOTTI, *La nuova fattispecie di malversazione*, cit., 975.

[488] In tal senso MADIA, *Malversazione a danno dello Stato*, cit., 122 s., secondo cui se il privato utilizza le somme erogate nell'ambito del medesimo interesse pubblico per cui sono state stanziate non verrà alterato l'ordine di priorità fissato dal legislatore e valutato dall'ente pubblico; ROMANO, *I delitti contro la pubblica amministrazione*, cit., 67 s.
In giurisprudenza v. Cass. Sez. VI, 8 novembre 2002, n. 40375, cit.

[489] V. BENUSSI, *sub* art. 316-*bis* c.p., cit., 518.

[490] In tal senso ROMANO, *I delitti contro la pubblica amministrazione*, cit., 70.

[491] Così BARON, *Riflessioni attorno allo "statuto ermeneutico" della malversazione in erogazioni pubbliche*, cit., 15; ROMANO, *I delitti contro la pubblica amministrazione*, cit., 66.

[492] Cfr. BARTOLI, *Appropriazione di denaro del gruppo consiliare regionale*, cit., 2183; PELISSERO, *Osservazioni sul nuovo delitto di malversazione*, cit., 196; ROMANO, *I delitti contro la pubblica amministrazione*, cit., 66.

pubblico da soddisfare con gli aiuti economici rileverà anche per accertare se la distrazione rispetto alle finalità prefissate si è verificata con riguardo ad un diverso scopo, sempre pubblicistico, verso cui sono state impiegate le risorse[493].

Allo stesso modo, l'integrazione del reato potrà essere accertata agevolmente nei casi di palese utilizzazione delle risorse pubbliche per finalità private anziché di impiego nella direzione prevista dall'atto, ma, al contempo, potranno accadere ipotesi di più difficile riscontro come nel caso in cui l'attività sia stata portata a termine con modalità o circostanze temporali diverse da quelle pattuite, per effetto, ad esempio, di difficoltà di varia natura insorte durante la realizzazione dell'opera[494].

Oltre che per la definizione dello scopo, il provvedimento di sovvenzione rileva generalmente anche per la fissazione di un termine entro cui l'attività deve essere portata a compimento[495]. Se, infatti, dai lavori parlamentari emerge che il comportamento penalmente rilevante doveva essere connesso non tanto al mancato rispetto delle tempistiche per lo svolgimento dell'attività, bensì nella mancata realizzazione della stessa con le somme stanziate[496], la violazione del termine fa comunque acquisire rilievo penale alla condotta. Ciò avviene, appunto, nei casi in cui l'atto di erogazione fissi un termine essenziale o quando il ritardo nel compimento dell'attività acquisti dimensioni significative tali da pregiudicare gli interessi della collettività connessi allo svolgimento dell'opera o del servizio: in tali ipotesi, infatti, il mancato rispetto del termine vanifica l'interesse pubblico sotteso al finanziamento[497]. In assenza di un termine esplicito, lo si dovrà ricavare, sebbene con maggiori difficoltà, dall'analisi della situazione contingente, dalle circostanze in cui è avvenuta l'erogazione e dalla natura dell'attività intrapresa, al fine di stabilire quale sia il termine entro cui può dirsi soddisfatto l'interesse pubblico

[493] V. BENUSSI, *sub* art. 316-*bis* c.p., cit., 520 s.; PELISSERO, *Osservazioni sul nuovo delitto di malversazione*, cit., 195; TROJANO, *Malversazione a danno dello Stato*, cit., 3937.
[494] Cfr. ROMANO, *I delitti contro la pubblica amministrazione*, cit., 70.
[495] V. PELISSERO, *Osservazioni sul nuovo delitto di malversazione*, cit., 197; ROMANO, *I delitti contro la pubblica amministrazione*, cit., 68.
[496] In argomento BENUSSI, *sub* art. 316-*bis* c.p., cit., 517; MADIA, *La tutela penale dei finanziamenti pubblici*, cit., 63 s., il quale opta per una visione sostanzialistica dell'illecito in esame; TROJANO, *Malversazione a danno dello Stato*, cit., 3935.
[497] In proposito BENUSSI, *sub* art. 316-*bis* c.p., cit., 517 s.

sotteso al finanziamento[498]. Poiché, infatti, in assenza di un termine entro cui concludere l'impiego doveroso delle risorse pubbliche, la malversazione non potrebbe trovare applicazione, si rende sempre necessaria, anche in via interpretativa, la ricerca di un termine per l'adempimento[499].

Venendo ora al momento consumativo del delitto di esame, si può affermare, in prima battuta, che la malversazione sia configuri un reato di mera condotta a carattere istantaneo[500], che si consuma in momenti diversi in ragione della manifestazione empirica della condotta posta in essere dall'agente. Invero, nel caso dell'azione distrattiva, il reato si consumerà nel momento del concreto impiego dei fondi verso finalità differenti da quelle stabilite[501], mentre, nel caso della pura omissione, ci si troverà al cospetto di un reato omissivo proprio, il cui momento consumativo coinciderà con la scadenza del termine utile per adempiere l'obbligazione oggetto di sovvenzione[502]. Se tale termine non dovesse comunque essere precisato, la malversazione dovrebbe ritenersi consumata quando il privato abbia accumulato un ritardo tale da pregiudicare il soddisfacimento dell'interesse pubblico[503].

L'ipotesi che ha dato luogo a maggiori problematiche e ad un'evoluzione dell'interpretazione giurisprudenziale sul punto riguarda l'individuazione del momento consumativo nel caso della condotta distrattiva del finanziamento. Parte della dottrina, in tal caso, fa risalire la consumazione al momento in cui l'agente

---

[498] In argomento ANTOLISEI, *Manuale di diritto penale. Parte speciale. Vol. II*, cit., 448; PELISSERO, *Osservazioni sul nuovo delitto di malversazione*, cit., 197 s.: in assenza di specifica indicazione, spetta al giudice fissare il termine ricostruendo lo scopo del finanziamento; ROMANO, *I delitti contro la pubblica amministrazione*, cit., 68.

[499] In proposito BARON, *Riflessioni attorno allo "statuto ermeneutico" della malversazione in erogazioni pubbliche*, cit., 16.

[500] V. BENUSSI, *sub* art. 316-*bis* c.p., cit., 523; GULLO, *Malversazione a danno dello Stato*, cit., 418; PAGLIARO, PARODI GIUSINO, *Principi di diritto penale. Parte speciale*, cit., 120; ROMANO, *I delitti contro la pubblica amministrazione*, cit., 69.
In giurisprudenza cfr. Cass. Sez. VI, 9 febbraio 2016, n. 12653, in *Onelegale*; Cass. Sez. VI, 3 giugno 2010, n. 40830, in *Onelegale*.

[501] Così BENUSSI, *sub* art. 316-*bis* c.p., cit., 522; ROMANO, *I delitti contro la pubblica amministrazione*, cit., 69.
In giurisprudenza cfr. Cass. Sez. VI, 25 novembre 2008, n. 48380, in *Onelegale*.

[502] Sul punto PELISSERO, *I delitti contro la pubblica amministrazione*, cit., 486; ROMANO, *I delitti contro la pubblica amministrazione*, cit., 69; SCORCIA, *Sulla struttura della malversazione a danno dello Stato*, 6 s.; TROJANO, *Malversazione a danno dello Stato*, cit., 3935.
In giurisprudenza cfr. Cass. Sez. VI, 8 novembre 2002, n. 40375, cit. Sulla duplicità del momento consumativo v. Cass. Sez. V, 12 novembre 2020, n. 331, cit.

[503] In argomento DE LIA, *Il momento consumativo nelle fattispecie criminose*, cit., 17; TROJANO, *Malversazione a danno dello Stato*, cit., 3935.

impiega il denaro verso attività diverse da quelle cui era obbligato, a nulla rilevando, poi, l'eventuale successiva destinazione del contributo alle finalità prescritte[504].

In passato la giurisprudenza aveva sostenuto una tesi parzialmente diversa, affermando che, se durante lo svolgimento dell'attività l'agente avesse distratto il denaro ricevuto, ma non fosse ancora scaduto il termine per la conclusione dell'attività, il reato non si sarebbe potuto considerare consumato, poiché nel tempo rimanente il privato avrebbe comunque potuto portare a compimento il lavoro stabilito anche con denaro del proprio patrimonio[505].

Successivamente, la Suprema Corte ha mutato orientamento e ha sostenuto che il reato si consumi prima della scadenza del termine, nel momento in cui viene posta in essere la condotta distrattiva che pregiudica il soddisfacimento dell'interesse pubblico rilevante, poiché è riconducibile a quel frangente la violazione del vincolo di destinazione impresso sulle somme ricevute e, inoltre, il termine di scadenza non è contemplato espressamente quale elemento tipico dall'art. 316-*bis* c.p.[506]

Negli ultimi anni, invece, si è assistito ad un dietrofront della Cassazione, la quale pare essere tornata sui suoi passi originari. Nelle più recenti pronunce, infatti, la Corte ha escluso la consumazione del reato qualora, nonostante il diverso impiego del finanziamento da parte del privato, non sia ancora scaduto il termine per la conclusione dell'attività e questi sia ancora in grado di soddisfare gli scopi del finanziamento[507]. Infatti, ad avviso di questo filone ermeneutico, fino a quando l'interesse pubblico non risulta irrimediabilmente frustrato il reato in esame non

---

[504] Cfr. BENUSSI, *sub* art. 316-*bis* c.p., cit., 523; ROMANO, *I delitti contro la pubblica amministrazione*, cit., 69; TROJANO, *Malversazione a danno dello Stato*, cit., 3935 s.: purché la diversa destinazione renda impossibile l'impiego del denaro al fine stabilito nei tempi concordati.

[505] Cfr. Cass. Sez. VI, 8 novembre 2002, n. 40375, cit.

[506] Cfr. Cass. Sez. V, 12 novembre 2020, n. 331, cit. con scheda di NIGRO IMPERIALE, *Tra mera omissione e distrazione: il momento consumativo della malversazione a danno dello Stato*, in *Sist. Pen*. 23 febbraio 2021, 5 s.; Cass. Sez. VI, 13 dicembre 2011, n. 23778, cit.; Cass. Sez. VI, 3 giugno 2010, n. 40830, cit.

[507] Cfr. Cass. Sez. VI, 13 dicembre 2022, n. 6955, cit. con nota di NICOLINI, *Il momento consumativo della malversazione a danno dello Stato come criterio di individuazione della condotta penalmente rilevante*, in *Le Società* 2023, 5, 601 ss.; Cass. Sez. VI, 6 settembre 2022, n. 32828, in *Onelegale*; Cass. Sez. VI, 6 maggio 2022, n. 19851, in *Onelegale*, secondo cui, se si ragionasse diversamente, si finirebbe per anticipare *contra legem* il momento consumativo del reato.

può ritenersi consumato[508]. Di conseguenza, qualora sia espressamente previsto un termine essenziale, la malversazione non si consumerà prima della scadenza del termine, salvo un accertamento in concreto dell'impossibile destinazione dei fondi alla finalità pubblicistica prefissata[509].

Quest'ultima lettura dell'art. 316-*bis* c.p. in termini sostanzialistici è da preferire rispetto all'impostazione meramente formalistica che riconduce la consumazione del reato alla condotta distrattiva *in itinere* commessa, perché appare più rispettosa del principio di offensività e non svuota di significato il concetto di distrazione. Si ritiene, invero, che la *ratio* della malversazione richieda un effettivo controllo da compiersi in sede giudiziale sul soddisfacimento o, in senso opposto, sulla frustrazione dell'interesse pubblico sotteso all'erogazione del finanziamento, che non può arrestarsi alla presa d'atto del mero impiego dei fondi verso finalità diverse[510].

Quanto al tentativo del delitto di malversazione, ad avviso della prevalente dottrina, tale forma di manifestazione sarebbe teoricamente configurabile, in particolare qualora l'agente, prima della scadenza del termine per il completamento dell'attività, si ponga volontariamente in una situazione di impossibilità di adempiere[511]. Tale assunto, tuttavia, si scontra con la tesi giurisprudenziale appena esaminata la quale ravvisa la consumazione del reato prima della scadenza del termine qualora l'interesse pubblico sia stato irrimediabilmente compromesso: proprio la situazione descritta, dunque, diviene di dubbio inquadramento, in quanto oscillante tra la forma tentata e quella consumata[512].

Anche con riferimento alla malversazione, come per la truffa e l'indebita percezione, si è posta la questione di un'eventuale consumazione prolungata del

---

[508] Cfr. Cass. Sez. VI, 13 dicembre 2022, n. 6955, cit.; NICOLINI, *Il momento consumativo della malversazione*, cit., 604.
[509] Cfr. Cass. Sez. VI, 6 maggio 2022, n. 19851, cit.
[510] In tal senso BARON, *Riflessioni attorno allo "statuto ermeneutico" della malversazione in erogazioni pubbliche*, cit., 18, 26.
[511] Così BENUSSI, *sub* art. 316-*bis* c.p., cit., 523, il quale porta l'esempio dell'imprenditore che, dopo aver ottenuto i fondi, inizi le trattative per la cessione della sua azienda, senza trasferire al cessionario l'obbligo di compimento dell'attività pubblica; GULLO, *Malversazione a danno dello Stato*, cit., 418; MADIA, *La tutela penale dei finanziamenti pubblici*, cit., 65; PAGLIARO, PARODI GIUSINO, *Principi di diritto penale. Parte speciale*, cit., 120; ROMANO, *I delitti contro la pubblica amministrazione*, cit., 69.
[512] Sul punto SCORCIA, *Sulla struttura della malversazione a danno dello Stato*, 16 ss. il quale propende per la tesi del tentativo.

delitto. Invero, qualora le somme vengano erogate in più *tranches* periodiche, ma nell'esecuzione di un'unica operazione di finanziamento, la mancata destinazione di una o più rate allo scopo prestabilito non dà vita ad un concorso di reati, bensì ad un unico delitto di malversazione ad esecuzione frazionata[513]. In tal modo si evitano sia eccessivi carichi sanzionatori, sia irragionevoli disparità di trattamento tra chi ottiene il capitale in un'unica soluzione e chi lo ottiene in più rate[514].

Sotto il versante dell'elemento soggettivo del reato, la malversazione è punibile esclusivamente a titolo di dolo, precisamente di dolo generico: occorre la consapevolezza da parte del soggetto attivo della sua estraneità alla PA, della qualità di fruitore del finanziamento di provenienza pubblica e dell'obbligo di destinarlo ad un'attività di pubblico interesse. A tale rappresentazione deve aggiungersi, poi, la volontà di impiegare le somme ricevute in maniera difforme dall'oggetto dell'impegno assunto, oppure di appropriarsene attraverso la mancata utilizzazione[515].

Di conseguenza, sulla scorta delle regole generali in materia di dolo, dovrà escludersi la sussistenza del reato per difetto dell'elemento rappresentativo nel caso in cui il beneficiario della sovvenzione per errore – sia di fatto, sia relativo alla normativa extrapenale di riferimento – ritenga che non sia ancora scaduto il termine per il completamento del lavoro, o che l'opera o il servizio siano stati compiuti in conformità ai vincoli e ai criteri del provvedimento di sovvenzione o, ancora, che il contributo ricevuto sia a fondo perduto e, quindi, resti di sua pertinenza[516]. Non

[513] In proposito BENUSSI, *sub* art. 316-*bis* c.p., cit., 524; GULLO, *Malversazione a danno dello Stato*, cit., 418; PAGLIARO, PARODI GIUSINO, *Principi di diritto penale. Parte speciale*, cit., 121; PELISSERO, *Osservazioni sul nuovo delitto di malversazione*, cit., 198 s.; ROMANO, *I delitti contro la pubblica amministrazione*, cit., 70; TROJANO, *Malversazione a danno dello Stato*, cit., 3939.
In giurisprudenza cfr. Cass. Sez. V, 12 novembre 2020, n. 331, cit.

[514] In tal senso PELISSERO, *Osservazioni sul nuovo delitto di malversazione*, cit., 199; TROJANO, *Malversazione a danno dello Stato*, cit., 3939.

[515] V. BENUSSI, *sub* art. 316-*bis* c.p., cit., 521; DI VIZIO, *I nuovi abusi penali nelle sovvenzioni pubbliche,* cit., 24; FORNASARI, *Malversazione a danno dello Stato,* cit., 151; GULLO, *Malversazione a danno dello Stato*, cit., 417; ROMANO, *I delitti contro la pubblica amministrazione*, cit., 70 s.

[516] Cfr. ANTOLISEI, *Manuale di diritto penale. Parte speciale. Vol. II*, cit., 449; BENUSSI, *sub* art. 316-*bis* c.p., cit., 522: nel caso di errore sul termine, ai fini dell'esclusione della punibilità, è comunque necessario che il privato non abbia impiegato nelle more i fondi ricevuti verso altri scopi; FORNASARI, *Malversazione a danno dello Stato,* cit., 151; ROMANO, *I delitti contro la pubblica amministrazione*, cit., 71.

saranno penalmente rilevanti, infatti, le ipotesi in cui il mancato impiego dei fondi non sia imputabile alla volontà del privato, ma dipenda da circostanze esterne[517].

Il dolo sarà escluso anche nel caso di un'impossibilità sopravvenuta di compimento dell'attività non dipendente dalla volontà dell'agente, né da quella dell'ente erogatore. L'inadempimento penalmente rilevante, infatti, trova un limite nell'impossibilità oggettiva di realizzazione dell'opera, secondo il brocardo *ad impossibilia nemo tenetur*. In tale evenienza, l'atto amministrativo di concessione dovrebbe prevedere un obbligo di restituzione delle somme ottenute o un diverso impiego delle stesse per soluzioni alternative[518].

[517] Così GULLO, *Malversazione a danno dello Stato*, cit., 416.
[518] V. PELISSERO, *Osservazioni sul nuovo delitto di malversazione*, cit., 192 s.; ROMANO, *I delitti contro la pubblica amministrazione*, cit., 69.

4.4. Il rapporto con la truffa aggravata e l'indebita percezione di erogazioni pubbliche.

Anche il delitto di malversazione, come quello di indebita percezione, ha posto delle problematiche di coordinamento relative al rapporto con la fattispecie di truffa aggravata *ex* art. 640-*bis* c.p. In particolare, gli interpreti si sono domandati se, nell'ipotesi in cui il privato riuscisse ad ottenere fraudolentemente dall'ente pubblico contributi non spettanti, finalizzati a scopi di pubblico interesse, e successivamente non utilizzasse i fondi per tale finalità, integrando, così, gli estremi di entrambe le norme incriminatrici, dovesse ravvisarsi un concorso di reati ovvero un assorbimento della malversazione nel più grave delitto di truffa aggravata.

La dottrina prevalente sostiene l'impraticabilità della soluzione del concorso di reati, tuttavia, non sulla scorta del principio di specialità, bensì sulla base del criterio dell'assorbimento[519]. Invero, non sarebbe ravvisabile un rapporto di genere a specie tra i due delitti, in quanto entrambi presentano degli elementi di specialità reciproca: segnatamente, l'art. 316-*bis* c.p. presupporrebbe la regolarità del conseguimento del finanziamento e richiederebbe l'indebita destinazione dello stesso, mentre l'art. 640-*bis* c.p. necessiterebbe di un comportamento fraudolento a monte che cagioni l'illecito ottenimento, ma si disinteresserebbe del successivo utilizzo delle risorse economiche[520]. Piuttosto, la truffa aggravata assorbirebbe il disvalore della malversazione, anche in virtù della più severa cornice edittale, perché la condotta di distrazione/abusiva appropriazione a valle rappresenterebbe,

---

[519] In tal senso BENUSSI, *sub* art. 316-*bis* c.p., cit., 525 s.; COLUCCI, *Le Sezioni unite tornano sul principio di specialità: al vaglio la questione del rapporto tra truffa aggravata e malversazione*, in *Dir. Pen. Cont*. 2017, 12, 53; FIANDACA, MUSCO, *Diritto Penale. Parte Speciale, Vol. I,* cit., 202; FORNASARI, *Malversazione a danno dello Stato,* cit., 153; MARRA, *Truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche*, cit., 533; PAGLIARO, PARODI GIUSINO, *Principi di diritto penale. Parte speciale*, cit., 121; PELISSERO, *Frodi ed abusi nei finanziamenti pubblici*, cit., 538; ROMANO, *I delitti contro la pubblica amministrazione*, cit., 74; TROJANO, *Malversazione a danno dello Stato*, cit., 3942.
Sarebbe esclusa l'applicazione del principio di specialità anche perché nel caso *de quo* ci si trova al cospetto di due condotte materialmente e cronologicamente distinte e non di un unico fatto riconducibile alla "stessa materia" di cui all'art. 15 c.p.: cfr. FINOCCHIARO, *Il buio oltre la specialità. Le Sezioni Unite sul concorso tra truffa aggravata e malversazione*, in *Dir. Pen. Cont*. 2017, 5, 347; GIANNELLI, *Truffa aggravata e malversazione: concorso di reati o concorso apparente di norme? La soluzione delle Sezioni Unite. Commento a Cass. Sez Un. 20664/2017*, in *Giust. Pen*. 2017, 6, 346 s.

[520] In argomento FINOCCHIARO, *Concorso di reati o concorso apparente di norme? Alle Sezioni unite la* vexata quaestio *del rapporto tra truffa e malversazione*, in *Dir. Pen. Cont*. 5 dicembre 2016, 7; GULLO, *Malversazione a danno dello Stato*, cit., 419; PELISSERO, *Osservazioni sul nuovo delitto di malversazione*, cit., 201; ROMANO, *I delitti contro la pubblica amministrazione*, cit., 74.

secondo l'*id quorum plerumque accidit*, una normale conseguenza della ricezione fraudolenta a monte dei contributi non spettanti, dando luogo così ad un *post factum* non punibile[521]. In definitiva, l'ipotesi descritta apparirebbe normativamente unitaria, di talché, se si applicassero entrambi i delitti, si rischierebbe di sottoporre ad una duplice sanzione penale un soggetto per il medesimo fatto[522].

La giurisprudenza che ha affrontato l'argomento si è divisa, motivo per cui si è reso necessario l'intervento delle Sezioni Unite[523]. In alcune pronunce la Cassazione ha affermato la sussistenza di un concorso tra i due reati, perché l'art. 316-*bis* c.p. non postula che i fondi siano stati conseguiti fraudolentemente, ma viene integrato anche in caso di regolare concessione della sovvenzione, mentre la truffa aggravata presenta come elemento costitutivo la frode. Pertanto, possono verificarsi due comportamenti illeciti diversi, puniti da due diverse norme incriminatrici, posti in essere in momenti successivi (uno relativo alla captazione e un altro all'utilizzazione, entrambe abusive del finanziamento), la cui concomitanza è solo eventuale e non vale a caratterizzare l'uno come ipotesi speciale rispetto all'altro. A tale considerazione la Cassazione aggiunge anche la diversità degli interessi protetti: la truffa tutelerebbe il patrimonio e la malversazione il buon andamento della pubblica amministrazione[524].

Altre sentenze, invece, hanno negato la configurabilità di un concorso di reati. In particolare, la Suprema Corte ha dichiarato che non sono argomenti che valgono negare il conflitto apparente di norme il differente momento consumativo

---

[521] Così BENUSSI, *sub* art. 316-*bis* c.p., cit., 525; COLUCCI, *Le Sezioni unite tornano sul principio di specialità*, cit., 53 s.; FINOCCHIARO, *Concorso di reati o concorso apparente di norme?*, cit., 10 ss.; FORNASARI, *Malversazione a danno dello Stato,* cit., 153; GULLO, *Malversazione a danno dello Stato*, cit., 419, il quale evidenzia che il beneficiario di finanziamenti non spettanti non avrebbe titolo per indirizzarli verso il soddisfacimento di interessi pubblici; MARRA, *Truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche*, cit., 533; PELISSERO, *Frodi ed abusi nei finanziamenti pubblici*, cit., 539, secondo cui nel caso in esame sarebbero rispettate tutte le condizioni di operatività del *post factum* non punibile: il medesimo bene giuridico; lo sviluppo della condotta successiva nel rispetto dell'*id quorum plerumque accidit*; il trattamento sanzionatorio della fattispecie assorbente idoneo a coprire anche il disvalore del reato successivo; ROMANO, *I delitti contro la pubblica amministrazione*, cit., 74; TROJANO, *Malversazione a danno dello Stato*, cit., 3942.

[522] In tal senso MADIA, *I rapporti tra i reati di malversazione in danno dello Stato e di truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche al vaglio delle Sezioni unite*, in *Cass. Pen*. 2017, 7-8, 2663 s.; GULLO, *Malversazione a danno dello Stato*, cit., 419.

[523] Per un commento all'ordinanza di rimessione v. FINOCCHIARO, *Concorso di reati o concorso apparente di norme?*, cit., 3 ss.

[524] Cfr. Cass. Sez. II, 16 giugno 2015, n. 29512, in *Onelegale*; Cass. Sez. II, 27 ottobre 2011, n. 43349, in *Onelegale*; Cass. Sez. I, 1° ottobre 1998, n. 4663, in *Onelegale*.

e la diversità di bene giuridico tutelato dai due delitti, in quanto in materia di pubbliche sovvenzioni i profili del patrimonio e del buon andamento della PA sono strettamente collegati. Per tale ragione, la malversazione è stata ritenuta sussidiaria rispetto alla truffa aggravata, perché il bene giuridico verrebbe offeso inizialmente dalla condotta fraudolenta e successivamente dalla mancata destinazione, la quale, però, dovrebbe essere considerata «conseguenza naturale del conseguimento della erogazione a seguito di artifici o raggiri», non potendosi, per l'effetto, sottoporre a duplicità di sanzione due comportamenti offensivi dello stesso bene in momenti consequenziali[525].

Entrambi gli indirizzi interpretativi, in ogni caso, escludevano la sussistenza di un rapporto di specialità unilaterale tra le due norme in questione[526].

Le Sezioni Unite nel 2017 aderiscono al primo orientamento e, condividendone in sostanza le argomentazioni, sanciscono la sussistenza di un concorso di reati tra truffa aggravata e malversazione di erogazioni pubbliche[527]. In primo luogo, la pronuncia richiama la costante giurisprudenza di legittimità che individua nel rapporto di specialità unilaterale in astratto l'unico criterio legale per risolvere il conflitto apparente di norme, escludendo la valenza dei canoni di assorbimento e sussidiarietà. Queste ultime teorie, di tipo sostanzialistico, a parere delle Sezioni Unite, oltre ad essere prive di fondamento normativo, si esporrebbero a trattamenti diseguali e ad incertezze valutative derivanti dalla sensibilità del singolo interprete[528]. In secondo luogo, la Cassazione esclude che nel caso di specie possa trovare applicazione il principio di specialità, perché le due fattispecie presenterebbero delle reciproche differenze strutturali e si consumerebbero fisiologicamente in tempi diversi[529]. Nello specifico, la percezione del finanziamento rilevante *ex* art. 316-*bis* c.p. non necessariamente richiede che lo

[525] Cfr. Cass. Sez. II, 18 settembre 2014, n. 42934, in *Onelegale*; Cass. Sez. VI, 12 maggio 2009, n. 23063, in *Onelegale*.
[526] V. BENUSSI, *sub* art. 316-*bis* c.p., cit., 525; GIANNELLI, *Truffa aggravata e malversazione: concorso di reati o concorso apparente di norme?*, cit., 346.
[527] Cfr. Cass. Sez. Un. 23 febbraio 2017, n. 20664, in *Onelegale*.
[528] Cfr. COLUCCI, *Le Sezioni unite tornano sul principio di specialità*, 46 ss.; DE LIA, *Le Sezioni Unite sul rapporto tra truffa e malversazione. L'interpretazione come "arma letale" per la tutela degli interessi comunitari*, in *Giust. Pen*. 2017, 8-9, 450; FINOCCHIARO, *Il buio oltre la specialità*, cit., 346 s.; MADIA, *I rapporti tra i reati di malversazione in danno dello Stato*, cit., 2657.
[529] V. COLUCCI, *Le Sezioni unite tornano sul principio di specialità*, cit., 48; FABRIZI, *Le Sezioni Unite sul concorso tra i reati di malversazione a danno dello Stato e truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche: il caso Invitalia S.p.A*., in *Rass. Avv. Stato* 2017, 2, 21.

stesso sia stato fraudolentemente ottenuto, mentre, dall'altro lato, la captazione illegittima punita *ex* art. 640-*bis* c.p. non necessariamente sfocia nella mancata destinazione alle finalità prescritte. Conclusione di tale ragionamento è l'esclusione di un nesso di interdipendenza necessaria tra i due reati e, conseguentemente, del conflitto apparente di norme[530].

Anche dopo l'intervento delle Sezioni Unite, la dottrina mostra delle perplessità nei confronti della soluzione che è stata adottata dalla giurisprudenza dominante[531]. Si rileva, infatti, che la figura dell'art. 640-*bis* c.p. rappresenterebbe una forma più grave di offesa rispetto all'art. 316-*bis* c.p. nei confronti del medesimo bene giuridico, in quanto l'appropriazione delle risorse illecitamente ottenute (e, quindi, la loro mancata destinazione) non sarebbe altro che concretizzazione del profitto ingiustamente perseguito dall'agente con la condotta truffaldina[532]. Inoltre, a tacer la considerazione che, anche secondo la più recente giurisprudenza, non bisogna invocare il criterio teleologico per risolvere la tematica del concorso apparente di norme, entrambi i delitti offenderebbero il medesimo interesse, rappresentato dall'efficiente collocazione delle risorse pubbliche, e cagionano una lesione contestuale del buon andamento e del patrimonio della pubblica amministrazione attraverso lo sviamento di siffatte risorse stanziate a vantaggio della collettività: in un primo momento con la loro captazione indebita e in una seconda fase con la loro mancata destinazione[533]. Invero, quando è offeso il buon andamento della PA con la destinazione a scopi diversi *ex* art. 316-*bis* c.p. viene leso contestualmente anche il patrimonio della stessa PA, mentre quando si offende il patrimonio pubblico con l'indebita captazione *ex* art. 640-*bis* c.p. si

---

[530] Cfr. Cass. Sez. Un. 23 febbraio 2017, n. 20664, cit.; DE LIA, *Le Sezioni Unite sul rapporto tra truffa e malversazione*, cit., 451; FABRIZI, *Le Sezioni Unite sul concorso tra i reati di malversazione*, cit., 28 s.; FINOCCHIARO, *Il buio oltre la specialità*, cit., 345.

[531] Condividono, invece, la decisione delle Sezioni Unite DI VIZIO, *I nuovi abusi penali nelle sovvenzioni pubbliche*, cit., 30 s., secondo cui il testo dell'art. 316-*bis* c.p. non consente di limitarne l'applicazione ai soli contributi lecitamente acquisiti; GIANNELLI, *Truffa aggravata e malversazione: concorso di reati o concorso apparente di norme?*, cit., 349.

[532] In tal senso BENUSSI, *sub* art. 316-*bis* c.p., cit., 526; COLUCCI, *Le Sezioni unite tornano sul principio di specialità*, cit., 53 s.; DE LIA, *Le Sezioni Unite sul rapporto tra truffa e malversazione*, cit., 456; MADIA, *I rapporti tra i reati di malversazione in danno dello Stato*, cit., 2661 s., secondo cui è evidente il nesso funzionale che avvince le due fattispecie; PELISSERO, *I delitti contro la pubblica amministrazione*, cit., 487.

[533] Sul punto BENUSSI, *sub* art. 316-*bis* c.p., cit., 526; COLUCCI, *Le Sezioni unite tornano sul principio di specialità*, cit., 56; FABRIZI, *Le Sezioni Unite sul concorso tra i reati di malversazione*, cit., 31 ss.; MARRA, *Truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche*, cit., 533 s.

cagiona anche un'offesa al buon andamento dell'amministrazione perché si determina uno sviamento dei fondi pubblici[534].

I commentatori delle Sezioni Unite hanno evidenziato anche delle incongruenze tra premesse e argomentazioni della pronuncia che dovrebbero evidenziare la fallacia della conclusione: in particolare, se si muove dal presupposto della differenza strutturale delle fattispecie in astratto per escludere la sussistenza di un rapporto di continenza formale tra le due, non si vede perché la Cassazione motivi anche in base ad argomenti concreti per dimostrare l'autonomia delle due figure criminose, quali la molteplicità di manifestazione che i due reati possono realizzare nella prassi e il diverso momento temporale, che sono elementi di valore[535].

La tesi proposta dalla dottrina maggioritaria, dunque, si lascia preferire perché più aderente alla realtà dei fatti, in quanto secondo l'*id quorum plerumque accidit* appare inverosimile (se non addirittura impossibile) che un soggetto che voglia ottenere in maniera fraudolenta dei contributi pubblici decida di destinarli in seguito ad attività a vantaggio della collettività anziché appropriarsene a beneficio personale[536]. Tale soluzione, tuttavia, come visto, non si fonda sull'analisi strutturale delle fattispecie, ma principalmente su giudizi di valore, che sono alla base del principio dell'assorbimento, il quale tende a stemperare, facendo leva sull'equità, l'eccessivo rigore sanzionatorio che deriverebbe dagli effetti delle norme sul concorso di reati[537]. A ben vedere, però, l'impossibilità di destinare il finanziamento fraudolentemente ottenuto al vincolo di destinazione originario si ricaverebbe anche da una lettura del sistema: gli artt. 322-*ter* e 640-*bis* c.p. prevedono, infatti, per l'art. 640-*bis* c.p. la confisca obbligatoria del profitto del reato[538] (e del sequestro preventivo ad essa funzionale tramite l'art. 321 c.p.p.) il

---

[534] In proposito BENUSSI, *sub* art. 316-*bis* c.p., cit., 526. Sul bene giuridico tutelato dall'art. 640-*bis* c.p. si rinvia *supra* al Par. 2.1.

[535] In tal senso COLUCCI, *Le Sezioni unite tornano sul principio di specialità*, cit., 49.

[536] Cfr. COLUCCI, *Le Sezioni unite tornano sul principio di specialità*, cit., 54; FINOCCHIARO, *Il buio oltre la specialità*, cit., 348 s.; MADIA, *I rapporti tra i reati di malversazione in danno dello Stato*, cit., 2662.
Questa ipotesi è quella che, anche secondo le Sezioni Unite, si verifica maggiormente nella prassi: cfr. Cass. Sez. Un. 23 febbraio 2017, n. 20664, cit.

[537] Sul punto DE VERO, *Corso di diritto penale*, cit., 345 s.; MARINUCCI, DOLCINI, GATTA, *Manuale di diritto penale*, cit., 621 ss.; PALAZZO, BARTOLI, *Corso di diritto penale*, cit., 533 s.; PELISSERO, *Frodi ed abusi nei finanziamenti pubblici*, cit., 539

[538] V. *supra* Par. 2.5.

che dimostrerebbe la rottura del vincolo di destinazione sul denaro pubblico nel momento in cui lo stesso sia illecitamente ottenuto e, per l'effetto, la sottrazione alla disponibilità materiale del privato[539].

Appare, inoltre, forzato ricercare un rigido distinguo tra i beni giuridici tutelati dalle due norme in esame. Infatti, esse appartengono al medesimo microsistema di tutela dei finanziamenti pubblici e, sebbene intervengano in fasi successive del procedimento di sovvenzione, hanno la funzione di salvaguardare il buon andamento della pubblica amministrazione attraverso la tutela della funzionalizzazione del suo patrimonio, che rappresenta un bene strumentale al perseguimento di interessi collettivi[540].

Tuttavia, non si può negare il vantaggio dell'impostazione della Cassazione che àncora a criteri legislativi predeterminati gli strumenti per risolvere il conflitto apparente di norme, poiché garantisce, oltre al principio di legalità, la certezza del diritto e la prevedibilità delle decisioni giurisprudenziali. Così ragionando, infatti, si evita di lasciare alla discrezionalità non vincolata del giudice l'applicazione delle norme penali, con soluzioni che potrebbero differire da caso a caso e porsi in contrasto con il principio di uguaglianza[541]. Pertanto, sotto questo profilo, l'interpretazione adottata nel caso di specie sarebbe priva di vizi giuridici.

Ci sembra quindi che, per sciogliere la questione, sia necessario intervenire sul piano legislativo, mediante l'inserimento di una clausola di sussidiarietà nell'incipit dell'art. 316-*bis* c.p. del tipo "fuori dai casi di cui all'art. 640-*bis* c.p.". In questo modo verrebbe espressamente escluso il concorso di reati e si renderebbe applicabile il delitto di malversazione unicamente qualora il finanziamento non sia stato ottenuto fraudolentemente. Tale assunto, secondo alcuni autori, sarebbe già implicito nel testo vigente dell'art. 316-*bis* c.p., perché la cornice edittale, quasi dimezzata rispetto a quella dell'art. 640-*bis* c.p., non potrebbe che riferirsi a

---

[539] In proposito COLUCCI, *Le Sezioni unite tornano sul principio di specialità*, cit., 59. In termini simili DE LIA, *Le Sezioni Unite sul rapporto tra truffa e malversazione*, cit., 455.

[540] V. *supra* Parr. 2.1., 4.1 con riferimento ai beni giuridici tutelati dai delitti in commento.

[541] Sul punto Cass. Sez. Un., 20 dicembre 2005, n. 47164, in *Onelegale*; GIANNELLI, *Truffa aggravata e malversazione: concorso di reati o concorso apparente di norme?*, cit., 347, secondo cui il principio di assorbimento potrebbe porsi in contrasto con i valori dell'accessibilità e della prevedibilità della sanzione penale ricondotti dalla giurisprudenza della Corte EDU all'art. 7 della CEDU.

condotte malversative commesse da chi è un legittimo fruitore del finanziamento[542]. Oltre alla più elevata cornice edittale della truffa aggravata, militerebbe a sostengo della soluzione proposta anche la contemporanea introduzione degli artt. 316-*bis* c.p. e 640-*bis* c.p. nel nostro ordinamento, che sarebbe sintomatica della consapevolezza del legislatore dell'idoneità della truffa a colpire anche la successiva condotta distrattiva, ritenendo non necessario inserire un'apposita clausola di riserva[543]. Con l'intervento normativo proposto si chiarirebbe, altresì, in maniera univoca che la condotta distrattiva/appropriativa a valle, oggetto di malversazione, non rappresenta altro che un *post factum* non punibile della truffa a monte, poiché concretizza l'ingiusto profitto dell'art. 640-*bis* c.p.

L'interpolazione proposta non dovrebbe neanche risultare in contrasto con la normativa sovranazionale, anzi, potrebbe trovare un aggancio proprio nella legislazione europea. Infatti, ai sensi dell'art. 3, par. 2, lett. a) della Direttiva PIF, nell'ambito della nozione di frode ai danni degli interessi finanziari dell'Unione in materia di spese, viene definita anche la condotta di distrazione dei beni o dei fondi provenienti dal bilancio dell'Unione per fini diversi da quelli per cui erano stati inizialmente concessi (punto iii), non specificando se detti beni debbano essere stati ottenuti lecitamente o meno[544]. Tale nozione, dunque, sembra abbracciare sia l'ipotesi del conseguimento fraudolento, sia quella dell'ottenimento lecito, in armonia con l'attuale previsione dell'art. 316-*bis* c.p. Tuttavia, se si guarda alla nozione di frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione in materia di entrate diverse da quelle IVA (art. 3, par. 2, lett. c), ci si accorge come la Direttiva abbia definito la condotta di malversazione nei termini di una distrazione di benefici lecitamente ottenuti da cui consegua una diminuzione illegittima delle risorse in

[542] In tal senso COLUCCI, *Le Sezioni unite tornano sul principio di specialità*, cit., 60 s.; DE LIA, *Le Sezioni Unite sul rapporto tra truffa e malversazione*, cit., 456; FORNASARI, *Malversazione a danno dello Stato,* cit., 148; MADIA, *I rapporti tra i reati di malversazione in danno dello Stato*, cit., 2662 s.; PELISSERO, *Osservazioni sul nuovo delitto di malversazione*, cit., 201.

[543] In proposito COLUCCI, *Le Sezioni unite tornano sul principio di specialità*, cit., 50; TROJANO, *Malversazione a danno dello Stato*, cit., 3941.
Quest'argomento, invece, è stato valorizzato dalle Sezioni Unite in senso opposto, come prova della volontà del legislatore di escludere il concorso apparente di norme: cfr. Cass. Sez. Un. 23 febbraio 2017, n. 20664, cit.

[544] V. *supra* Cap. 1, Par. 6.

bilancio (punto iii)[545], escludendo, così, che la malversazione possa aver ad oggetto fondi conseguiti fraudolentemente.

Nonostante la definizione di malversazione esaminata sia relativa alla frode nelle entrate e non a quella nella spese, che qui ci interessa, sembra possibile ricavare dalla stessa un principio di più ampio respiro: il legislatore sovranazionale sarebbe consapevole, invero, che la condotta distrattiva di un contributo pubblico illecitamente ottenuto lesiva del bilancio europeo possa fuoriuscire dal perimetro della malversazione ed essere punita da altre norme incriminatrici, verosimilmente quelle che vietano la captazione abusiva a monte delle risorse pubbliche.

Di conseguenza, la limitazione del raggio applicativo dell'art. 316-*bis* c.p. ai contributi lecitamente ricevuti non determinerebbe dei vuoti di tutela, *in primis* perché ammessa o, quantomeno, non vietata dalla stessa normativa sovranazionale e *in secundis*, perché la condotta distrattiva di un finanziamento illecitamente conseguito sarebbe punita ai sensi dell'art. 640-*bis* c.p., con pena che nel massimo raggiunge i sette anni di reclusione e, quindi, con una sanzione di gran lunga superiore al minimo imposto dalla Direttiva – che si ricordi essere di quattro anni di reclusione – per le frodi considerate gravi[546].

Da ultimo, ci pare utile soffermarsi sulla tematica del rapporto tra i delitti di malversazione e di indebita percezione di erogazioni pubbliche. Tale questione non è stata trattata da dottrina e giurisprudenza con lo stesso grado di approfondimento del rapporto tra l'art. 316-*bis* c.p. e l'art. 640-*bis* c.p., ma, per la presenza anche dell'art. 316-*ter* c.p. nel microsistema di tutela dei finanziamenti pubblici, non è escluso, anzi, è probabile data la larga applicazione che la giurisprudenza fa dell'art. 316-*ter* c.p.[547], che l'indebita percezione possa interagire con la malversazione di erogazioni pubbliche. Analogamente a quanto accade con l'art. 640-*bis* c.p., infatti, l'agente potrebbe ottenere indebitamente delle pubbliche sovvenzioni attraverso le condotte descritte dall'art. 316-*ter* c.p. e successivamente procedere alla loro distrazione verso finalità diverse da quelle stabilite.

La dottrina che ha affrontato il tema sostiene, in misura prevalente, l'incompatibilità tra i comportamenti descritti dagli artt. 316-*bis* e 316-*ter* c.p. con

[545] V. *supra* Cap. 1, Par. 6.
[546] V. *supra* Cap. 1, Par. 6.
[547] V. *supra* Par. 3.3.

gli stessi argomenti con cui nega il concorso tra le figure di cui agli artt. 316-*bis* c.p. e 640-*bis* c.p.[548] Si osserva che la malversazione sanziona, dal punto di vista temporale, condotte che possono essere integrate dopo che i contributi siano stati ricevuti per effetto di una condotta fraudolenta, mentre l'indebita percezione colpisce condotte poste in essere in un momento anteriore, che si colloca al momento della richiesta dei contributi. L'art. 316-*ter* c.p. sarebbe, quindi, escluso qualora i finanziamenti siano stati concessi regolarmente senza essere conseguenza di falsità o omissioni da parte del beneficiario[549]. Anche in questa ipotesi, nonostante la più mite cornice edittale dell'art. 316-*ter* c.p. rispetto all'art. 640-*bis* c.p., si afferma che il disvalore oggettivo e soggettivo della destinazione impropria di fondi sarebbe assorbito dalla condotta di indebita percezione a seguito di omissione o falsità informativa a monte, in quanto costituirebbe una conseguenza scontata e regolare del conseguimento abusivo di dette risorse[550]. Secondo un'altra interpretazione, invece, l'inferiore cornice edittale dell'art. 316-*ter* c.p. nella sua forma base rispetto a quella della malversazione non sarebbe in grado di assorbire il disvalore oggettivo di quest'ultima figura[551]; pertanto, l'unico criterio per escludere il concorso di reati dovrebbe essere, sempre nell'ambito dell'assorbimento, quello dell'antefatto non punibile, considerando le condotte sanzionate dall'art. 316-*ter* c.p. un «preludio naturale della successiva, più grave malversazione»[552].

Infine, non sono mancati autori secondo cui tra le fattispecie in esame sarebbe configurabile un concorso di reati, in quanto nell'ipotesi descritta non sarebbe ravvisabile né l'istituto della progressione criminosa, né la figura

[548] In tal senso COLUCCI, *Le Sezioni unite tornano sul principio di specialità*, cit., 56 s.; ROMANO, *Abusi di finanziamenti comunitari ed indebita percezione di erogazioni*, cit., 270 s.
[549] Così BENUSSI, *sub* art. 316-*ter* c.p., cit., 555; ROMANO, *Abusi di finanziamenti comunitari ed indebita percezione di erogazioni*, cit., 271.
[550] Sul punto BENUSSI, *sub* art. 316-*ter* c.p., cit., 555, il quale fa riferimento anche in questa ipotesi alla figura del *post factum* non punibile; ROMANO, *Abusi di finanziamenti comunitari ed indebita percezione di erogazioni*, cit., 271.
[551] V. MADIA, *La tutela penale dei finanziamenti pubblici*, cit., 122; PELISSERO, *Frodi ed abusi nei finanziamenti pubblici*, cit., 541.
[552] In tal senso TROJANO, *Malversazione a danno dello Stato*, cit., 3942. In termini simili anche COLUCCI, *Le Sezioni unite tornano sul principio di specialità*, cit., 57.

dell'antefatto non punibile che potrebbero dar luogo ad un conflitto apparente di norme[553].

La giurisprudenza non ha affrontato la questione in maniera specifica, ma, considerando la consolidata interpretazione accolta con riferimento al rapporto tra i delitti di cui agli art. 316-*bis* c.p. e 640-*bis* c.p., la collocazione dell'art. 316-*ter* c.p. a monte del procedimento di sovvenzione al pari dell'art. 640-*bis* c.p., e l'assenza di una relazione di specialità tra i delitti di malversazione e di indebita percezione, dovrebbe prevedibilmente giungere ad affermare la sussistenza di un concorso di reati[554].

Al contrario, a noi sembra maggiormente condivisibile la soluzione adottata dalla dottrina prevalente che propende per l'assorbimento della malversazione nel delitto di indebita percezione per le medesime considerazioni svolte con riguardo alla truffa aggravata. Infatti, il delitto di cui all'art. 316-*ter* c.p., che configura una fattispecie incriminatrice sussidiaria (se non speciale) rispetto all'art. 640-*bis* c.p., rappresenta una figura analoga alla truffa aggravata dal punto di vista strutturale e teleologico che svolge anche il medesimo ruolo di quest'ultima nel procedimento di sovvenzione[555]. Pertanto, secondo l'*id quorum plerumque accidit*, l'appropriazione a valle del contributo illecitamente richiesto e conseguito dovrebbe rappresentare una logica conseguenza della condotta di indebita percezione, che ne attuerebbe l'ingiusto profitto senza aggravare il disvalore oggettivo e soggettivo del comportamento a monte. Sarebbe, quindi, irragionevole sottoporre ad una duplice sanzione un'operazione criminosa che si presenta unitaria sia nelle intenzioni dell'agente, sia dal punto di vista dell'offesa all'interesse protetto.

Anche in questo caso, però, mancando un rapporto di *genus* a *species* tra gli artt. 316-*bis* e 316-*ter* c.p. e non potendo, di conseguenza, avvalersi del principio di specialità *ex* art. 15 c.p. per la risoluzione del conflitto apparente di norme, si cerca nel criterio dell'assorbimento – che, come visto, si basa su giudizi di valore e non su criteri normativi predeterminati – lo strumento per escludere il concorso di

[553] Così MADIA, *La tutela penale dei finanziamenti pubblici*, cit., 123; SEMERARO, *Osservazioni in tema di indebita percezione*, cit., 2568.
[554] V. COLUCCI, *Le Sezioni unite tornano sul principio di specialità*, cit., 56.
[555] V. *supra* Par. 3.

reati. Sarebbe opportuno, invece, anche in siffatta ipotesi, ed altresì per superare l'obiezione dell'inferiore cornice edittale dell'art. 316-*ter* c.p., intervenire a livello legislativo con l'inserimento di apposita clausola di salvezza nell'incipit dell'art. 316-*bis* c.p., onde evitare un'eccessiva discrezionalità giudiziale con la quale si rischierebbe di decidere in maniera difforme casi simili, in contrasto con il principio di uguaglianza, e per garantire una maggiore certezza del diritto[556].

[556] La difficoltà di ricercare una soluzione appagante dei rapporti tra gli artt. 316-*bis* e 316-*ter* c.p. è frutto, infatti, di una scarsa attenzione del legislatore ai rapporti tra le norme: così PELISSERO, *Frodi ed abusi nei finanziamenti pubblici*, cit., 542.

5. La frode ai danni del Fondo europeo agricolo di garanzia e del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale: l'antesignana delle fattispecie a tutela dei finanziamenti pubblici.

Per esigenze di completezza della trattazione, ma senza pretese di esaustività, ci sembra opportuno trattare in chiusura di questo capitolo della fattispecie di cui all'art. 2 della legge n. 898 del 1986: la c.d. frode ai danni del Fondi Agricoli Europei. L'importanza di questa figura delittuosa risiede nel fatto che rappresenta la prima norma incriminatrice introdotta nell'ordinamento italiano a tutela degli interessi finanziari della Comunità europea, la quale, benché limitata ai fondi agricoli, aveva il pregio di contrastare gli abusi nelle sovvenzioni comunitarie in maniera più ampia e organica rispetto ai precedenti interventi di carattere strettamente settoriale[557]. La struttura del delitto in esame, come visto, è stata poi ripresa dal legislatore al momento dell'emanazione del reato di cui all'art. 316-*ter* c.p., con il quale condivide, oltre a parte delle condotte, anche la presenza della soglia di punibilità[558].

Va dato atto che il Fondo Europeo Agricolo di Orientamento e Garanzia (c.d. FEOGA, cui faceva riferimento la precedente denominazione della fattispecie) è stato sostituito dal legislatore comunitario, tramite il regolamento 1290/2005/CE, con il Fondo Europeo Agricolo di Garanzia (FEAGA) e il Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR), che sono i due fondi indicati nel testo della norma attualmente vigente[559].

Nonostante l'ormai scarsa applicazione pratica della fattispecie in esame a causa dell'avvento dei delitti di cui agli artt. 316-*ter* e 640-*bis* c.p. che presentano un più ampio oggetto di tutela, si tratteggeranno brevemente gli elementi essenziali di questa figura delittuosa tuttora vigente, perché, oltre al fatto che costituisce l'antesignana delle fattispecie a tutela dei finanziamenti pubblici, già la frode ai

---

[557] V. *supra* Cap. 1, Par. 1; CESQUI, *Il rapporto tra truffa aggravata e legislazione speciale nelle frodi ai danni del Feoga*, in *Cass. Pen*. 1996, 10, 2909.
[558] V. *supra* Par. 3.1.
[559] Sul punto ARDIZZONE, *Le frodi a danno dei Fondi Agricoli Europei tra* ne bis in idem *e proporzionalità*, in *Arch. Pen. Web* 2024, 1, 5 s.: tali fondi trovano la loro base giuridica nell'art. 40, par. 3, TFUE nell'ambito della Politica Agricola Comune (PAC) dell'Unione. Per una panoramica generale del ruolo del FEOGA all'interno della PAC v. anche CESQUI, *Il rapporto tra truffa aggravata*, cit., 2907 s.

danni del FEOGA comportò delle problematiche di coordinamento con il delitto di truffa aggravata che portarono nel 1994 ad una prima pronuncia della Corte Costituzionale in materia (alla quale, peraltro, la Consulta ha fatto rinvio nella sentenza del 2004 con riguardo al rapporto tra gli artt. 316-*ter* e 640-*bis* c.p.[560]). Un ulteriore profilo di interesse della norma di cui all'art. 2 cit., che ne giustificherebbe la persistenza nel sistema, sarebbe la consapevolezza da parte del legislatore che questa fattispecie rappresenti un reato spia della criminalità organizzata, in quanto nel settore agricolo il sovvenzionamento comunitario risulta particolarmente elevato e ciò costituisce terreno fertile per la commissione di illeciti tesi ad accumulare ricchezza da parte delle organizzazioni criminali[561].

Ai sensi dell'art. 2, primo comma, della legge n. 898 del 1986 "ove il fatto non configuri il più grave reato previsto dall'art. 640-*bis* c.p., chiunque, mediante l'esposizione di dati o notizie falsi, consegue indebitamente, per sé o per altri, aiuti, premi, indennità, restituzioni, contributi o altre erogazioni a carico totale o parziale del Fondo europeo agricolo di garanzia e del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni […] Quando la somma indebitamente percepita è pari o inferiore a 5.000 euro si applica soltanto la sanzione amministrativa"[562]. In attuazione della Direttiva PIF, con il D.lgs. n. 75 del 2020 il legislatore ha inserito nel primo comma la previsione secondo cui "la pena è della reclusione da sei mesi a quattro anni quando il danno o il profitto sono superiori a euro 100.000" e con il D.lgs. n. 156 del 2022 ha introdotto il comma 3-*bis* secondo cui "nei casi di condanna o di applicazione della pena su richiesta a norma dell'art. 444 c.p.p. per il delitto di cui al comma 1, si osservano le disposizioni contenute negli articoli 240-*bis* e 322-*ter* del codice penale, in quanto compatibili"[563].

---

[560] V. *supra* Par. 3.3.

[561] Sul punto ARDIZZONE, *Le frodi a danno dei Fondi Agricoli Europei*, cit., 18; PELISSERO, *Truffa aggravata*, cit., 955.

[562] Cfr. ROMANO, *I delitti contro la pubblica amministrazione*, cit., 84.

[563] V. *supra* Cap.1, Par. 6.
Il comma 2 dell'art. 2 cit. prevede che "agli effetti della disposizione del precedente comma 1 e di quella del comma 1 dell'articolo 3, alle erogazioni a carico del Fondo europeo agricolo di garanzia e del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale sono assimilate le quote nazionali previste dalla normativa comunitaria a complemento delle somme a carico di detti Fondi, nonché le erogazioni poste a totale carico della finanza nazionale sulla base della normativa comunitaria".

Il modello di incriminazione della frode ai danni dei Fondi Agricoli, dunque, è quello della truffa, in quanto condivide con quest'ultima fattispecie la struttura di un reato di evento in cui il danno si realizza con il conseguimento indebito della sovvenzione[564]. La condotta incriminata consiste nell'esposizione di dati o notizie falsi, per effetto della quale deve verificarsi l'evento della ricezione non dovuta del contributo economico[565]. Tale condotta, secondo alcuni commentatori e in armonia con quanto esposto in relazione all'art. 316-*ter* c.p., dovrebbe essere considerata in teoria un *quid minus* rispetto agli artifici e raggiri propri del delitto di truffa, fungendo da limite inferiore all'operatività dell'art. 640-*bis* c.p., in contrasto con la tendenza giurisprudenziale all'ampliamento dei comportamenti rientranti nel novero degli artifici e raggiri[566].

Dopo l'avvento dell'art. 640-*bis* c.p., per consentire un coordinamento con la norma previgente, il legislatore con la legge n. 142 del 1992 ha introdotto nell'incipit dell'art. 2 della l. n. 898 del 1986 la clausola di salvezza "ove il fatto non configuri il più grave reato previsto dall'art. 640-*bis* c.p.". In tal modo, se da un lato il legislatore ha fugato ogni dubbio circa un'eventuale tacita abrogazione della frode ai danni del FEOGA[567], dall'altro lato non ha risolto la questione del rapporto tra questo delitto e la truffa aggravata *ex* art. 640-*bis* c.p.[568] L'interferenza tra i due delitti è limitata alle sovvenzioni oggetto dell'art. 2 cit., vale a dire le erogazioni derivanti dal FEOGA e le quote nazionali previste dalla normativa comunitaria a complemento delle somme a carico dello stesso, che potevano rientrare anche nel raggio applicativo dell'art. 640-*bis* c.p., in quanto l'oggetto materiale della truffa aggravata non prevede alcuna limitazione né in relazione al tipo di erogazione, né con riguardo all'ente di provenienza[569].

---

[564] In argomento MEZZETTI, voce *Frodi comunitarie*, cit., 324; PELISSERO, *Truffa aggravata*, cit., 957 ss.

[565] Cfr. GIGLIO, *Il controllo sanzionatorio delle indebite fruizioni di sovvenzioni comunitarie*, in *Cass. Pen.* 1991, 6, 1126, secondo cui la realizzazione dell'illecito è incentrata sull'effettivo conseguimento della sovvenzione.

[566] In tal senso PELISSERO, *Truffa aggravata*, cit., 958 s.

[567] Sul punto ROMANO, *Abusi di finanziamenti comunitari ed indebita percezione di erogazioni*, cit., 272.

[568] Cfr. MANACORDA, *Profili politico-criminali della tutela delle finanze della Comunità europea*, in *Cass. Pen*. 1995, 1, 242 s.

[569] Cfr. PELISSERO, *Truffa aggravata*, cit., 957 s.
V. *supra* Par. 2.2.

Le opzioni sul campo erano due (le stesse che si proporranno circa 10 anni dopo con riferimento all'art. 316-*ter* c.p.): considerare l'art. 2 cit. una norma speciale ovvero sussidiaria rispetto alla truffa aggravata[570]. Se si accoglieva la tesi della specialità, in omaggio a quella giurisprudenza che ritiene integrati gli artifici e raggiri anche da condotte di mero mendacio e di silenzio maliziosamente serbato da parte dell'agente, si assegnava alle erogazioni del FEOGA una tutela minore rispetto sia ai contributi statali che alle altre erogazioni comunitarie, in quanto l'art. 2 cit. prevedeva (e tuttora prevede) una pena inferiore rispetto a quella della truffa aggravata e qualifica, altresì, il fatto come illecito amministrativo al di sotto di una certa soglia quantitativa[571]. Viceversa, aderendo alla tesi della sussidiarietà, e muovendo dal presupposto che le condotte descritte nell'art. 2 cit. differiscono dagli artifici e raggiri, si assegnava alle erogazioni del FEOGA una tutela complementare rispetto agli altri finanziamenti, in quanto il comportamento abusivo era suscettibile di ricadere nell'ambito dell'art. 2 se commesso tramite l'esposizione di dati falsi, ovvero nell'ambito dell'art. 640-*bis* c.p. se perpetrato a mezzo di condotta truffaldina vera e propria[572].

La tematica in esame venne portata all'attenzione della Consulta: il giudice *a quo* sollevò questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge n. 898 del 1986 per violazione dei canoni di uguaglianza e ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost. poiché riteneva che la frode ai danni del FEOGA, in quanto norma speciale e quindi prevalente rispetto all'art. 640-*bis* c.p., affievolisse la tutela penale delle sovvenzioni agricole comunitarie, mancando di giustificazione il suo più mite trattamento sanzionatorio[573]. Con una sentenza interpretativa di rigetto, la n. 25 del 1994, la Corte costituzionale ha dichiarato l'infondatezza della questione,

---

[570] V. FANTUZZI, *Ad avviso della Consulta il delitto d'indebita percezione di erogazioni*, cit., 1075 ss.; MANACORDA, *Profili politico-criminali*, cit., 241 s.

[571] Sul punto CESQUI, *Il rapporto tra truffa aggravata*, cit., 2909 s.; FANTUZZI, *Ad avviso della Consulta il delitto d'indebita percezione di erogazioni*, cit., 1077; MANACORDA, *Profili politico-criminali*, cit., 242.
Condividono la tesi della specialità GIGLIO, *Il controllo sanzionatorio*, cit., 1126; MANNUCCI, *Prospettive di applicazione dell'art. 316-ter c.p.*, cit., 2559.

[572] V. MANACORDA, *Profili politico-criminali*, cit., 242; MANTOVANI, *Diritto penale. Parte speciale. Vol. II*, cit., 232 s.; MARRA, *Truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche*, cit., 521 s.; MEZZETTI, voce *Frodi comunitarie*, cit., 324; ROMANO, *I delitti contro la pubblica amministrazione*, cit., 84 s. VALENTI, voce *Sovvenzioni pubbliche (Frodi nelle)*, cit., 542.

[573] In argomento BONFIGLIOLI, *L'indebita captazione di sovvenzioni pubbliche*, cit., 922; MANACORDA, *Profili politico-criminali*, cit., 243; MANCUSO, *Indebita percezione di erogazioni pubbliche*, cit., 1372.

affermando che le due norme si pongono tra loro in rapporto di sussidiarietà – come tra l'altro sarebbe stato reso evidente dall'introduzione della clausola di salvezza a opera del legislatore – e ciò giustificherebbe il trattamento sanzionatorio più favorevole previsto dall'art. 2 cit.[574] L'obiettivo del delitto in esame sarebbe quello di rafforzare la tutela delle sovvenzioni comunitarie, andando a colpire comportamenti che altrimenti sarebbero sfuggiti dal perimetro dell'incriminazione dell'art. 640-*bis* c.p.[575] Pertanto, la mera esposizione di dati o notizie falsi, non costituente propriamente una condotta truffaldina, ricadrebbe sotto l'alveo applicativo dell'art. 2 cit., mentre la condotta caratterizzata da ulteriori elementi fraudolenti tale da integrare gli artifici e raggiri verrebbe punita ai sensi dell'art. 640-*bis* c.p.[576] Come si può facilmente cogliere dal tenore della sentenza, i medesimi principi saranno poi richiamati dalla Consulta quando si troverà ad analizzare nel 2004 la questione del rapporto tra gli artt. 316-*ter* e 640-*bis* c.p.[577]

La sentenza della Corte è stata criticata da quanti hanno ritenuto poco esaustivo il ragionamento seguito dal Giudice delle leggi per giungere alla conclusione enunciata. Si osserva, invero, che la Consulta non avrebbe motivato adeguatamente sulla non riconducibilità dell'esposizione dei dati e notizie falsi alla nozione di artifici e raggiri, che sarebbe, in realtà, il fulcro della questione[578]. Inoltre, in conseguenza di tale decisione, si dovrebbe giungere a rigor di logica alla conclusione che le erogazioni diverse da quelle dei Fondi Agricoli siano soggette ad una tutela differenziata e minore, in quanto se la condotta di abusiva percezione di detti finanziamenti fosse connotata dalle falsità, ma non da veri e propri artifici, non sarebbe possibile applicare a tali comportamenti né la frode di cui all'art. 2 cit., né il delitto di truffa aggravata[579]. In definitiva, il contrasto con i principi di uguaglianza ragionevolezza persisterebbe in entrambi i casi, sia se si considerasse il rapporto tra le due tipologie di frode improntato in termini di specialità, sia se lo

---

[574] Cfr. Corte Cost. Sent. n. 25 del 1994, in *Dejure*; FANTUZZI, *Ad avviso della Consulta il delitto d'indebita percezione di erogazioni*, cit., 1078; PAVESI, *Sul discrimine tra art. 316* ter *c.p. e art. 640* bis *c.p.*, cit., 2022.
[575] Cfr. Corte Cost. Sent. n. 25 del 1994, cit.
[576] Cfr. Corte Cost. Sent. n. 25 del 1994, cit.; MANCUSO, *Indebita percezione di erogazioni pubbliche*, cit., 1372; MANNUCCI, *Prospettive di applicazione dell'art. 316-ter c.p.*, cit., 2560.
[577] V. *supra* Par. 3.3.
[578] In tal senso MANACORDA, *Profili politico-criminali*, cit., 243 s.
[579] Così MANACORDA, *Profili politico-criminali*, cit., 244; MANCUSO, *Indebita percezione di erogazioni pubbliche*, cit., 1372.

si leggesse sotto la lente della sussidiarietà[580]. Per poterlo risolvere, infatti, sarebbe stato necessario che la Corte avesse affrontato a monte il problema della riconducibilità del falso agli artifici e raggiri e che, in ogni caso, avesse dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 2 della legge n. 898 del 1986[581].

Invece, alla decisione della Consulta ha fatto seguito dopo pochi anni una pronuncia delle Sezioni Unite, la quale, ponendosi nel solco già tracciato dai giudici costituzionali, ha precisato che la semplice esposizione di dati o di notizie falsi non accompagnate da ulteriori malizie tese ad indurre in errore il soggetto passivo fuoriescono dal raggio applicativo della truffa e restano punite ai sensi dell'art. 2 cit.[582] Ad avviso della Suprema Corte, infatti, poiché la frode ai danni del FEOGA non menziona l'estremo degli artifici o raggiri, il legislatore, avrebbe inteso sottrarre all'operatività della truffa la condotta di mera esposizione di dati falsi, in quanto connotata da una minore offensività[583].

La frode ai danni dei Fondi Agricoli Comunitari ha posto problematiche di coordinamento anche in relazione al delitto di indebita percezione di erogazioni pubbliche, poiché, come visto[584], quest'ultima norma ne ricalca fedelmente la struttura con l'aggiunta della condotta omissiva e con l'ampliamento dell'oggetto materiale, che non è più vincolato alle erogazioni del settore agricolo. Secondo una parte della dottrina, una volta introdotto l'art. 316-*ter* c.p., l'art. 2 cit. non avrebbe più ragione di esistere, in quanto potrebbe trovare applicazione, anche per i contributi dei Fondi Agricoli, la fattispecie generale dell'art. 316-*ter* c.p.[585] Tanto

---

[580] In proposito MANACORDA, *Profili politico-criminali*, cit., 244; GIGLIO, *Il controllo sanzionatorio*, cit., 1126, che riteneva inadeguato il quadro normativo dell'epoca.

[581] In tal senso MANACORDA, *Profili politico-criminali*, cit., 244 s.

[582] Cfr. Cass. Sez. Un. 24 gennaio 1996, n. 2780, in *Onelegale*; CESQUI, *Il rapporto tra truffa aggravata*, cit., 2907; GIACONA, *Il delitto d'indebita percezione di pubbliche erogazioni (art. 316-ter c.p.)*, cit., 3405; MANDUCHI, *«Tanto tuonò… che non piovve»*, cit., 1220, che reputa non pienamente soddisfacenti le motivazioni della Suprema Corte; PEZZELLA, *Il punto su… I rapporti tra gli artt. 316* ter *e 640* bis *c.p. e il reciproco ambito applicativo*, in *Giur. Mer.* 2006, 2, 248.
Le argomentazioni di questa sentenza saranno riprese anche dalle successive Sezioni Unite che hanno affrontato il tema dal punto di vista dell'art. 316-*ter* c.p.

[583] Cfr. Cass. Sez. Un. 24 gennaio 1996, n. 2780, cit.; MEZZETTI, voce *Frodi comunitarie*, cit., 324; PAVESI, *Sul discrimine tra art. 316* ter *c.p. e art. 640* bis *c.p.*, cit., 2022.

[584] V. *supra* Par. 3.1.

[585] In proposito FANTUZZI, *Ad avviso della Consulta il delitto d'indebita percezione di erogazioni*, cit., 1080; MANDUCHI, *«Tanto tuonò… che non piovve»*, cit., 1219; MEZZETTI, voce *Frodi comunitarie*, cit., 326; ROMANO, *Abusi di finanziamenti comunitari ed indebita percezione di erogazioni*, cit., 273.

che è stata sostenuta da più autori una tacita abrogazione dell'art. 2 cit.[586] D'altra parte, se si ritenesse prevalente in forza del principio di specialità il delitto di cui all'art. 2 cit., si giungerebbe alla conclusione, che peccherebbe di ragionevolezza, dell'irrilevanza dell'indebito conseguimento delle erogazioni dei Fondi Agricoli commesse tramite la condotta omissiva[587]. Infine, una tesi mediana sostiene la convivenza di entrambe le disposizioni con riguardo alle erogazioni dei Fondi Agricoli, a seconda della tipologia di comportamento abusivo posto in essere: nello specifico, l'art. 2 della l. n. 898 del 1986 sarebbe applicabile qualora le sovvenzioni siano illecitamente captate con la condotta di falsificazione, mentre l'art. 316-*ter* c.p. scenderebbe in campo laddove l'abuso sia commesso tramite la condotta omissiva[588].

Alla luce delle osservazioni svolte, l'art. 2 della legge n. 898 del 1986 resta una fattispecie in cerca d'autore della quale sarebbe auspicabile l'espunzione dal tessuto normativo a opera del legislatore o della Corte costituzionale: la sua permanenza nel sistema, infatti, non appare più giustificabile o perché si rivela una norma inutile ovvero perché determina una irragionevole disparità di trattamento nel caso di raffronto con gli altri delitti a contrasto delle frodi nelle sovvenzioni[589], a tacer d'altro la necessità di snellire, anziché ingolfare ancor di più, il sistema di tutela dei finanziamenti pubblici che risulta già saturo a causa degli interventi normativi che si sono succeduti negli ultimi decenni.

---

[586] Così BASILE, *Riflessioni* de lege ferenda *sul recepimento della Direttiva PIF: la repressione delle frodi e lo strano caso dell'art. 316-ter c.p.*, in *Dir. Pen. Cont*. 31 maggio 2019, 8; CALDARONE, GAREGNANI, TROYER, *Le novità introdotte dal D.lgs. 75/2020 alla normativa 231/2001 in attuazione della "Direttiva PIF"*, in *Riv. Dott. Comm*. 2020, 4, 614 s.; MAZZANTI, *La riforma delle frodi europee in materia di spese. Osservazioni a prima lettura sull'attuazione della "Direttiva PIF" (D.lgs. 14 luglio 2020, n. 75)*, in *Sist. Pen*. 23 settembre 2020, 7.
Invocava l'abrogazione dell'art. 2 della l. n. 898 del 1986 anche GRASSO, *L'armonizzazione e il coordinamento delle disposizioni sanzionatorie nazionali per la tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee*, in *Riv. It. Dir. e Proc. Pen*. 1990, 847.
[587] In tal senso MANCUSO, *Indebita percezione di erogazioni pubbliche*, cit., 1373; MANDUCHI, *«Tanto tuonò… che non piovve»*, cit., 1219; ROMANO, *Abusi di finanziamenti comunitari ed indebita percezione di erogazioni*, cit., 273.
[588] In proposito SEMERARO, *Osservazioni in tema di indebita percezione*, cit., 2568.
[589] Sul punto ROMANO, *Abusi di finanziamenti comunitari ed indebita percezione di erogazioni*, cit., 274.

CAPITOLO TERZO

SPUNTI DI RIFLESSIONE IN PROSPETTIVA COMPARATA

1. Panoramica generale sul contrasto alle frodi nelle sovvenzioni nei principali ordinamenti eurounitari.

1.1. Il sistema tedesco di contrasto alle frodi nelle sovvenzioni.

La possibilità di esprimere valutazioni in ordine alle luci e alle ombre del sistema italiano di tutela penale dei finanziamenti pubblici richiede necessariamente un confronto con altri ordinamenti europei, il quale si rivela utile sia per comprendere come gli altri Stati si siano adeguati alle prescrizioni comunitarie in *subiecta* materia, sia per cogliere le similitudini e le differenze di legislazione rispetto al nostro apparato normativo.

Gli ordinamenti giuridici che tradizionalmente si pongono a confronto con l'Italia quando si svolge un'analisi comparatistica sono rappresentati dalle altre Nazioni di *civil law* del continente europeo, come la Germania, la Francia e la Spagna. Per quanto riguarda il microsistema di tutela delle pubbliche sovvenzioni, si può notare come l'ordinamento che abbia sviluppato una legislazione più copiosa, e che ha determinato anche il sorgere problemi di coordinamento con le fattispecie tradizionali – in modo non dissimile dall'Italia – è la Spagna. Pertanto, si è ritenuto di dedicare maggior attenzione alla normativa spagnola e di trattare per cenni i sistemi tedesco e francese.

Il primo ordinamento europeo a dotarsi di una norma specifica per il contrasto alle frodi nelle sovvenzioni è stata la Germania, la quale con la legge del 29 luglio 1976 (c.d. legge sui sussidi) ha introdotto la fattispecie di truffa nelle sovvenzioni ("Subventionbetrug") all'art. 264 del codice penale (il StGB), accanto all'ipotesi generale di truffa prevista dall'art. 263 StGB[1].

[1] Sul punto MEZZETTI, voce *Frodi comunitarie*, in *Dig. Disc. Pen. Agg*. Torino, 2010, 327.
Art. 264, comma 1, StGB:
«Mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder mit Geldstrafe wird bestraft, wer
1) einer für die Bewilligung einer Subvention zuständigen Behörde oder einer anderen in das Subventionsverfahren eingeschalteten Stelle oder Person (Subventionsgeber) über subventionserhebliche Tatsachen für sich oder einen anderen unrichtige oder unvollständige Angaben macht, die für ihn oder den anderen vorteilhaft sind,

Il delitto in questione punisce chiunque, al fine di conseguire la sovvenzione, fornisce informazioni scorrette o incomplete, su fatti rilevanti ai fini dell'ottenimento dell'erogazione, all'autorità responsabile o ad altri soggetti coinvolti nella procedura, ovvero chi tiene all'oscuro il fornitore del sussidio su fatti rilevanti ai fini della sovvenzione, violando le disposizioni normative in materia[2]. In sostanza, la norma in analisi sanziona l'inadempimento degli obblighi di corretta informazione che gravano sul privato nei confronti dell'ente erogatore, consistente nelle alterazioni delle dichiarazioni/certificazioni necessarie per ottenere l'erogazione, e nell'omissione delle comunicazioni rilevanti che influenzano il meccanismo di concessione del contributo economico[3].

La funzione del delitto di cui all'art. 264 StGB è quella di creare un avamposto di tutela ad ampio spettro dell'attività di intervento dello Stato nell'economia, nel cui contesto gioca un ruolo centrale l'istituto della sovvenzione, di fronte al dilagare di condotte di abuso e sviamento delle risorse pubbliche[4].

Le violazioni compendiate nell'art. 264 StGB trovano una corrispondenza nella disciplina extrapenale di settore. Infatti, la legge sulle sovvenzioni impone una serie di prescrizioni agli operatori interessati che si dimostrano rilevanti in sede penale, quali, ad esempio l'obbligo delle amministrazioni concedenti di indicare gli elementi rilevanti ai fini della sovvenzione, e l'obbligo di informazione in capo al richiedente sugli elementi rilevanti per ottenere il sussidio[5]. Inoltre, l'art. 264, nono comma, StGB stabilisce quali sono i fatti rilevanti ai fini della sovvenzione: oltre a quelli previsti da disposizioni di legge, possono essere aggiunte, ad integrazione

---

2) einen Gegenstand oder eine Geldleistung, deren Verwendung durch Rechtsvorschriften oder durch den Subventionsgeber im Hinblick auf eine Subvention beschränkt ist, entgegen der Verwendungsbeschränkung verwendet,
3) den Subventionsgeber entgegen den Rechtsvorschriften über die Subventionsvergabe über subventionserhebliche Tatsachen in Unkenntnis läßt oder
4) in einem Subventionsverfahren eine durch unrichtige oder unvollständige Angaben erlangte Bescheinigung über eine Subventionsberechtigung oder über subventionserhebliche Tatsachen gebraucht».

[2] Cfr. MEZZETTI, voce *Frodi comunitarie*, cit., 327.

[3] Così DE LIA, *Frode nelle sovvenzioni pubbliche: una prospettiva comparata*, in *AmbienteDiritto* 2022, 3, 60; FORNASARI, *Indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato,* in BONDI, DI MARTINO, FORNASARI, *Reati contro la pubblica amministrazione*, Torino, I ed., 2004, 166; MEZZETTI, voce *Frodi comunitarie*, cit., 327.

[4] In proposito DE LIA, *Frode nelle sovvenzioni pubbliche*, cit., 59.

[5] Sul punto DE LIA, *Frode nelle sovvenzioni pubbliche*, cit., 57; FIANDACA, MAZZAMUTO, *Abuso di sovvenzioni e controllo sanzionatorio: spunti problematici e comparatistici*, in *Il Foro It.* 1981, 3, Vol. 104, 54

della fattispecie, le circostanze rilevanti indicate come tali dalla Pubblica amministrazione o quelle risultanti come tali da un'interpretazione incontrovertibile di una fonte legislativa[6].

La stessa disposizione dell'art. 264 StGB, all'ottavo comma, fornisce – diversamente dal sistema italiano in cui tale nozione è stata ricavata in via interpretativa – una definizione generale di sovvenzione, dalla quale risulta che si deve trattare di un'erogazione di fondi pubblici, statali o dell'Unione europea, concessa a condizioni più vantaggiose di quelle di mercato e, per quanto riguarda le sole risorse statali, destinata a promuovere l'economia[7]. Quantomeno con riferimento alle sovvenzioni statali, dunque, il legislatore tedesco esclude che i contributi previdenziali ed assistenziali, unitamente alle sovvenzioni erogate per scopi culturali o sociali, possano rientrare nell'ambito di applicazione della normativa penale[8].

La peculiarità della *Subventionbetrug* risiede nella forte anticipazione della tutela – se paragonata sia alla truffa *ex* art. 263 StGB, sia alle norme incriminatrici

---

[6] Cfr. DE LIA, *Frode nelle sovvenzioni pubbliche*, cit., 63 s.; FIANDACA, MAZZAMUTO, *Abuso di sovvenzioni e controllo sanzionatorio*, cit., 54, secondo cui la strada migliore, in termini di certezza e legalità, per definire i fatti rilevanti sul piano penale è quella di definire una normativa generale ed astratta.
Art. 264, comma 9, StGB:
«Subventionserheblich im Sinne des Absatzes 1 sind Tatsachen,
1) die durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes von dem Subventionsgeber als subventionserheblich bezeichnet sind oder
2) von denen die Bewilligung, Gewährung, Rückforderung, Weitergewährung oder das Belassen einer Subvention oder eines Subventionsvorteils gesetzlich oder nach dem Subventionsvertrag abhängig ist».

[7] V. DE LIA, *Frode nelle sovvenzioni pubbliche*, cit., 65 s.; FIANDACA, MAZZAMUTO, *Abuso di sovvenzioni e controllo sanzionatorio*, cit., 53.
Art. 264, comma 8, StGB:
«Subvention im Sinne dieser Vorschrift ist
1) eine Leistung aus öffentlichen Mitteln nach Bundes- oder Landesrecht an Betriebe oder Unternehmen, die wenigstens zum Teil
a) ohne marktmäßige Gegenleistung gewährt wird und
b) der Förderung der Wirtschaft dienen soll;
2) eine Leistung aus öffentlichen Mitteln nach dem Recht der Europäischen Union, die wenigstens zum Teil ohne marktmäßige Gegenleistung gewährt wird.
Betrieb oder Unternehmen im Sinne des Satzes 1 Nummer 1 ist auch das öffentliche Unternehmen».

[8] In proposito FIANDACA, MAZZAMUTO, *Abuso di sovvenzioni e controllo sanzionatorio*, cit., 59. Nell'ordinamento italiano, invece, questa tipologia di contributi rientra pacificamente nell'oggetto materiale degli artt. 316-ter e 640-bis c.p.: v. *supra* Cap. 2.

italiane – che non ne permette la configurazione in forma tentata[9]. Il disvalore della condotta è polarizzato sulla falsificazione delle dichiarazioni necessarie per ottenere il contributo pubblico o sull'omissione di informazioni, piuttosto che sull'offesa al patrimonio dello Stato, motivo per cui la frode nelle sovvenzioni risulta essere un reato di mera condotta e di pericolo astratto[10]. Infatti, ai fini della sussistenza del reato, è sufficiente che la documentazione alterata sia in astratto idonea ad influire sulla procedura di erogazione e a far conseguire all'agente un ingiusto vantaggio[11].

Diversamente dalla truffa, la consumazione del reato *ex* art. 264 StGB non richiede né il fine dell'ingiusto profitto, né la verificazione del danno patrimoniale consistente nell'effettiva percezione del contributo non spettante, né una situazione di pericolo concreto per il bene protetto, né la presenza dell'elemento dell'induzione in errore, così da rendere più agevole dimostrarne la sussistenza sul piano probatorio[12]. La frode nelle sovvenzioni, quindi, potrà dirsi consumata nel momento in cui l'agente presenta all'autorità competente le dichiarazioni errate o incomplete, anche qualora il soggetto passivo non sia stato concretamente ingannato o l'agente non abbia materialmente conseguito alcun vantaggio[13]. La eventuale verificazione del danno patrimoniale determinerà solamente un aggravamento della responsabilità dell'agente ai sensi del secondo comma dell'art. 264 StGB[14].

---

[9] In argomento GRASSO, *L'armonizzazione e il coordinamento delle disposizioni sanzionatorie nazionali per la tutela degli interessi finanziari delle Comunità europe*e, in *Riv. It. Dir. Proc. Pen*. 1990, 3, 848; MEZZETTI, voce *Frodi comunitarie*, cit., 327.
Come si vedrà, è punibile a titolo di tentativo solo il fatto di malversazione di cui al comma 1, n. 2.

[10] Sul punto BASILE, *Riflessioni* de lege ferenda *sul recepimento della Direttiva PIF: la repressione delle frodi e lo strano caso dell'art. 316*-ter *c.p.*, in *Dir. Pen. Cont*. 31 maggio 2019, 14: l'art. 264 StGB è costruito come un reato di attentato; DE LIA, *Frode nelle sovvenzioni pubbliche*, cit., 61; FIANDACA, MAZZAMUTO*, Abuso di sovvenzioni e controllo sanzionatorio*, cit., 55; FORNASARI, *Indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato*, cit., 166; MEZZETTI, voce *Frodi comunitarie*, cit., 327 s.

[11] Così MEZZETTI, voce *Frodi comunitarie*, cit., 327.

[12] V. BASILE, *Riflessioni* de lege ferenda *sul recepimento della Direttiva PIF*, cit., 14; DE LIA, *Frode nelle sovvenzioni pubbliche*, cit., 59: l'entità del danno patrimoniale potrà rilevare come circostanza aggravante ai sensi del comma 2 dell'art. 264 StGB; FIANDACA, MAZZAMUTO*, Abuso di sovvenzioni e controllo sanzionatorio*, cit., 55; FORNASARI, *Indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato*, cit., 166; GIGLIO*, Il controllo sanzionatorio delle indebite fruizioni di sovvenzioni comunitarie*, in *Cass. Pen.* 1991, 6, 1130; MEZZETTI, voce *Frodi comunitarie*, cit., 328.

[13] Così DE LIA, *Frode nelle sovvenzioni pubbliche*, cit., 61 s.; GIGLIO*, Il controllo sanzionatorio*, cit., 1130; MEZZETTI, voce *Frodi comunitarie*, cit., 328.

[14] Cfr. BASILE, *Riflessioni* de lege ferenda *sul recepimento della Direttiva PIF*, cit., 14.

La decisione del legislatore tedesco di incentrare l'offesa sui delitti di falso e sulle inesattezze procedurali comporta che l'interesse tutelato in via immediata è rappresentato dalla fede pubblica e dalla correttezza della procedura amministrativa tesa all'erogazione della sovvenzione, bene che a sua volta si rivela strumentale alla tutela del patrimonio dello Stato o dell'Unione europea e al buon andamento delle politiche di pianificazione della spesa pubblica[15].

Sul piano dell'elemento oggettivo, dunque, si può affermare che la condotta descritta dal primo comma dell'art. 264 StGB comprende sia i fatti ricadenti nel delitto di indebita percezione di erogazioni pubbliche *ex* art. 316-ter c.p., sia quelli sanzionati ai sensi della truffa aggravata *ex* art. 640-bis c.p., unificati anche dal punto di vista sanzionatorio, in quanto per tutte le tipologie di *Subventionbetrug* del primo comma è prevista la reclusione fino a cinque anni o la multa[16].

Inoltre, l'art. 264, primo comma, n. 2, StGB punisce comportamenti equivalenti al delitto di malversazione, consistenti nell'illecito impiego della sovvenzione già ricevuta, i quali non possono rientrare nel raggio applicativo dell'ordinaria figura di truffa di cui all'art. 263 StGB[17]. In particolare, si prevede l'applicabilità della medesima pena comminata per le altre tipologie di frodi nelle sovvenzioni a chi utilizzi un bene o una prestazione in denaro, il cui uso è vincolato dalla legge o dal soggetto erogatore, in violazione di tale vincolo di destinazione[18]. Nell'ambito di tutte le ipotesi disciplinate dall'art. 264, primo comma, StGB, la malversazione è l'unica condotta punibile anche a titolo di tentativo[19].

La condotta di sviamento della sovvenzione già ottenuta diverge dalla fattispecie di malversazione del sistema italiano sotto due aspetti attinenti al trattamento sanzionatorio: *in primis*, l'art. 264 StGB prevede la pena della multa e il massimo edittale della reclusione più alto (5 anni), mentre l'art. 316-bis c.p. non

---

[15] In tal senso BASILE, *Riflessioni* de lege ferenda *sul recepimento della Direttiva PIF*, cit., 15; MEZZETTI, voce *Frodi comunitarie*, cit., 327.

[16] Così FORNASARI, *Indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato*, cit., 166.

[17] In argomento FORNASARI, *Malversazione a danno dello Stato,* in BONDI, DI MARTINO, FORNASARI, *Reati contro la pubblica amministrazione*, cit., 155; GRASSO, *L'armonizzazione e il coordinamento delle disposizioni sanzionatorie nazionali*, cit., 848; MEZZETTI, voce *Frodi comunitarie*, cit., 328.
Questo numero è stato inserito dal legislatore tedesco nel corpo dell'art. 264 StGB nel 1998: v. FORNASARI, *Malversazione a danno dello Stato*, cit., 155.

[18] Cfr. FORNASARI, *Malversazione a danno dello Stato*, cit., 155.

[19] In proposito DE LIA, *Frode nelle sovvenzioni pubbliche*, cit., 63.

commina la multa e stabilisce il massimo edittale in 4 anni di reclusione; *in secundis*, tutte le condotte di frode nelle sovvenzioni, sia a monte che a valle, sono punite dalla stessa norma incriminatrice con la medesima pena, diversamente dal sistema italiano che, almeno in relazione ai reati malversazione e di truffa aggravata fissa cornici edittali significativamente diverse[20].

Un ulteriore tratto differenziale con l'ordinamento italiano è rappresentato dalla circostanza per cui, ad avviso della giurisprudenza tedesca, il reato di cui al n.1 del primo comma dell'art. 264 StGB (l'illecita captazione del finanziamento a monte) non concorre con l'eventuale successiva condotta distrattiva, essendo il bene giuridico già leso al momento dell'illecita concessione della sovvenzione[21].

Infine, sotto il profilo dell'elemento psicologico, si registra una significativa differenza rispetto alla normativa italiana. Il sistema tedesco, infatti, punisce anche la frode nelle sovvenzioni commessa con colpa grave, identificabile in una sorta di colpa particolarmente intensa quasi al confine con il dolo, la quale deve essere accertata in concreto, con riferimento, ad esempio, alla conoscibilità degli obblighi di informazioni gravanti sul beneficiario del contributo[22]. La punibilità anche a titolo di colpa, unitamente alla costruzione della frode come delitto di attentato, contribuisce a dilatare in maniera significativa l'area di intervento penale nel sistema di tutela delle pubbliche sovvenzioni[23].

[20] In tal senso FORNASARI, *Malversazione a danno dello Stato*, cit., 155.
[21] Sul punto DE LIA, *Frode nelle sovvenzioni pubbliche*, cit., 62.
[22] Sul punto DE LIA, *Frode nelle sovvenzioni pubbliche*, cit., 68 s.; FIANDACA, MAZZAMUTO, *Abuso di sovvenzioni e controllo sanzionatorio*, cit., 55, secondo cui tale impostazione contrasta con l'orientamento tipico della tutela penale dei beni patrimoniali, che è «tradizionalmente incline a reprimere i casi di solo comportamento doloso».; FORNASARI, *Indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato*, cit., 166.
[23] In tal senso BASILE, *Riflessioni* de lege ferenda *sul recepimento della Direttiva PIF*, cit., 14 s.

1.2. La peculiarità del caso francese.

Diversamente dall'Italia, dalla Germania e, come si vedrà, anche dalla Spagna, la Francia non ha introdotto alcuna norma incriminatrice *ad hoc* per reprimere il fenomeno degli abusi nei finanziamenti pubblici, neanche con la riforma del nuovo codice penale degli anni '90[24], dimostrando, quindi, una scarsa attenzione sulla questione[25]. Pertanto, le frodi nelle sovvenzioni sono sanzionate attraverso il ricorso alla fattispecie tradizionale di truffa di cui all'art. 313-1 ss. c.p. (c.d. "escroquerie")[26].

Deve rilevarsi, nondimeno, che esistono alcune risalenti norme nella legislazione speciale che potrebbero trovare applicazione nella materia che qui ci occupa. Nello specifico, l'art. 22 della legge 31 luglio 1968 punisce chiunque fornisca informazioni inesatte al fine di ottenere un pagamento a carico dello Stato o di altri enti pubblici: tale fattispecie, applicabile in teoria anche ai casi di abusi nelle sovvenzioni nonostante manchi alcuna menzione agli aiuti pubblici[27], trova tuttavia uno scarso riscontro pratico e non si ritiene applicabile alle risorse provenienti dal bilancio comunitario per l'assenza dell'espresso riferimento all'Unione europea[28]. Inoltre, l'art. 426 del decreto n. 48-1985 dell'8 dicembre 1948, secondo alcuni autori, consente di sanzionare comportamenti fraudolenti nel contesto dei contributi pubblici, in quanto punisce chiunque adoperi delle false dichiarazioni con lo scopo di ottenere un rimborso, un'esenzione o un qualsiasi vantaggio che influisca sull'importazione o l'esportazione[29].

---

[24] In argomento DE SIMONE, *Il nuovo codice francese e la responsabilità delle* personnes morales, in *Riv. It. Dir. Proc. Pen*. 1995, 191 ss.

[25] V. DE LIA, *Frode nelle sovvenzioni pubbliche*, cit., 76; MEZZETTI, voce *Frodi comunitarie*, cit., 329.

[26] Cfr. DE LIA, *Frode nelle sovvenzioni pubbliche*, cit., 76; GRASSO, *L'armonizzazione e il coordinamento delle disposizioni sanzionatorie nazionali*, cit., 848.
Il testo dell'art. 313-1 c.p. recita:
«*L'escroquerie est le fait, soit par l'usage d'un faux nom ou d'une fausse qualité, soit par l'abus d'une qualité vraie, soit par l'emploi de manœuvres frauduleuses, de tromper une personne physique ou morale et de la déterminer ainsi, à son préjudice ou au préjudice d'un tiers, à remettre des fonds, des valeurs ou un bien quelconque, à fournir un service ou à consentir un acte opérant obligation ou décharge*».

[27] In proposito SÀNCHEZ LÒPEZ, *El delito de fraude de subvenciones en el nuevo còdigo penal*, Madrid, 1997, 337.

[28] Cfr. MEZZETTI, voce *Frodi comunitarie*, cit., 329.

[29] Sul punto SÀNCHEZ LÒPEZ, *El delito de fraude de subvenciones*, cit., 337.

Il legislatore francese, dunque, ha predisposto una tutela che si incentra su illeciti che sanzionano la violazione degli obblighi dichiarativi nel corso del procedimento di sovvenzione e sulla fattispecie tradizionale di truffa[30].

In ogni caso, ricorrere alla fattispecie dell'*escroquerie* comporta che per punire l'abuso nei finanziamenti pubblici occorre dimostrare la sussistenza di tutti gli elementi costitutivi della truffa e, in particolare, che la Pubblica amministrazione contragga l'obbligazione di erogare il sussidio al privato perché indotta in errore per effetto di una condotta fraudolenta. Tale condotta, secondo l'interpretazione prevalente, non può essere connotata dalla mera menzogna, o dal silenzio, ma richiede una vera e propria manovra di *mise en scene*[31].

Poiché, però, la citata norma incriminatrice non è adeguata a reprimere l'ipotesi di abusivo utilizzo successivo della sovvenzione[32], l'ordinamento francese ricorre in tal caso ad un'altra fattispecie generale, l'abuso di fiducia (c.d. "abus de confiance") *ex* art. 314-1 c.p.[33], il quale sarebbe idoneo a sanzionare condotte *lato sensu* distrattive, come l'appropriazione o l'impiego per scopo diversi da quelli previsti e la violazione delle condizioni richieste nelle disposizioni che regolano il fenomeno delle sovvenzioni[34].

In definitiva, da un lato, il sistema francese può apparire sguarnito di una tutela efficace degli interessi finanziari nazionali e comunitari, perché, in conseguenza dell'impostazione scelta dal legislatore e della necessaria verificazione di tutti gli elementi tipici della truffa, vi sarebbero meno possibilità di sanzionare adeguatamente le frodi nelle sovvenzioni[35]. La tutela apprestata, tuttavia, non apparirebbe lacunosa, in quanto dalla combinazione tra le disposizioni sui falsi dichiarativi e le fattispecie tradizionali non dovrebbero risultare vuoti di tutela[36].

---

[30] Così DE LIA, *Frode nelle sovvenzioni pubbliche*, cit., 76.
[31] In argomento DE LIA, *Frode nelle sovvenzioni pubbliche*, cit., 76 s.; GRASSO, *L'armonizzazione e il coordinamento delle disposizioni sanzionatorie nazionali*, cit., 848 s.
[32] Così GIGLIO, *Il controllo sanzionatorio*, cit., 1130.
[33] Ai sensi di tale disposizione: «*L'abus de confiance est le fait par une personne de détourner, au préjudice d'autrui, des fonds, des valeurs ou un bien quelconque qui lui ont été remis et qu'elle a acceptés à charge de les rendre, de les représenter ou d'en faire un usage déterminé*».
[34] In proposito DE LIA, *Frode nelle sovvenzioni pubbliche*, cit., 77; SÀNCHEZ LÒPEZ, *El delito de fraude de subvenciones*, cit., 337.
[35] Così SÀNCHEZ LÒPEZ, *El delito de fraude de subvenciones*, cit., 336.
[36] In argomento DE LIA, *Frode nelle sovvenzioni pubbliche*, cit., 78.

Dall'altro lato, l'ordinamento in esame presenta il pregio – proprio per l'assenza di norme incriminatrici specifiche per contrastare gli abusi nei finanziamenti pubblici – di non generare confusione e problemi di coordinamento tra disposizioni generali e fattispecie *ad hoc*, come accade invece negli ordinamenti italiano e spagnolo[37].

[37] In tal senso DE LIA, *Frode nelle sovvenzioni pubbliche*, cit., 78.

2. La disciplina di tutela penale delle sovvenzioni nell'ordinamento spagnolo.

2.1. Il titolo XIV del codice penale: i delitti contro la *Hacienda Pùblica y la Seguridad Social.*

La disciplina delle frodi nelle sovvenzioni nell'ordinamento spagnolo è contenuta nel Titolo XIV del secondo libro del codice penale, relativo ai delitti contro la finanza pubblica e la previdenza sociale (*delitos contra la Hacienda Pública y la Seguridad Social*) che comprende le fattispecie dall'art. 305 all'art. 310, oltre alla norma sulla responsabilità penale dell'art. 310-bis c.p. Tali reati si inseriscono nel macrocosmo di tutela dell'ordine pubblico economico, alla cui salvaguardia sono preposti unitamente ai delitti contro il patrimonio e ai delitti contro l'ordine socioeconomico del Titolo XIII[38]. Il contesto politico-sociale che fa da sfondo a questi delitti concerne l'intervento dello Stato nell'economia, a mezzo del quale si compiono azioni di sostegno economico finalizzate alla promozione e allo sviluppo di attività di pubblico interesse. Lo Stato, dunque, interviene in modo attivo nelle relazioni economiche, rapportandosi direttamente con i cittadini e imponendo loro il rispetto di determinati obblighi. La rilevanza che assume questo intervento dello Stato nell'economia si riflette nella tutela penalistica dei beni giuridici che vengono in rilievo[39].

Il titolo XIV del codice penale spagnolo è stato recentemente modificato a seguito della LO 7/2012, 28-12, della LO 1/2015, 30-03, della LO 1/2019, 20-02, e della LO 9/2021, 02-07[40]. La fattispecie principale di questa classe di reati, per quanto rileva ai nostri fini, è rappresentata dal delitto di frode nelle sovvenzioni (*el fraude de subvenciones*), disciplinato dall'art. 308 c.p.[41] In particolare, le ultime

[38] Cfr. MUÑOZ CONDE, *Derecho Penal. Parte Especial*, 25° ed., Valencia, 2023, 1035; SOLA RECHE, *Delitos contra la hacienda pública y contra la seguridad social*, in ROMEO CASABONA, SOLA RECHE, BOLDOVA PASAMAR (a cura di), *Derecho Penal. Parte Especial*, Granada, 2016, 466.

[39] Sul punto FERRÉ OLIVÉ, *Tratado de los delitos contra la hacienda pública y la seguridad social*, Valencia, 2018, 681; MUÑOZ CONDE, *Derecho Penal. Parte Especial*, cit., 1035.

[40] V. FERRÉ OLIVÉ, *Delitos contra la Hacienda pública*, in BUSTOS RUBIO, ABADIAS SELMA (a cura di), *Una década de reformas penales. análisis de diez años de cambios en el Código Penal (2010-2020)*, Barcellona, 2020, 567; MUÑOZ CONDE, *Derecho Penal. Parte Especial*, cit., 1036.

[41] L'art. 308 c.p. recita:
«1. El que obtenga subvenciones o ayudas de las Administraciones Públicas, incluida la Unión Europea, en una cantidad o por un valor superior a cien mil euros falseando las condiciones

modifiche intervenute hanno interessato soprattutto l'inasprimento delle sanzioni e la rimodulazione delle soglie di punibilità, portando ad un ampliamento dell'ambito di applicazione dell'art. 308 c.p.[42]

---

requeridas para su concesión u ocultando las que la hubiesen impedido será castigado con la pena de prisión de uno a cinco años y multa del tanto al séxtuplo de su importe, salvo que lleve a cabo el reintegro a que se refiere el apartado 6.
2. Las mismas penas se impondrán al que, en el desarrollo de una actividad sufragada total o parcialmente con fondos de las Administraciones públicas, incluida la Unión Europea, los aplique en una cantidad superior a cien mil euros a fines distintos de aquéllos para los que la subvención o ayuda fue concedida, salvo que lleve a cabo el reintegro a que se refiere el apartado 6.
3. Además de las penas señaladas, se impondrá al responsable la pérdida de la posibilidad de obtener subvenciones o ayudas públicas y del derecho a gozar de beneficios o incentivos fiscales o de la Seguridad Social durante un período de tres a seis años.
4. Si la cuantía obtenida, defraudada o aplicada indebidamente no superase los cien mil euros pero excediere de diez mil, se impondrá una pena de prisión de tres meses a un año o multa del tanto al triplo de la citada cuantía y la pérdida de la posibilidad de obtener subvenciones o ayudas públicas y del derecho a gozar de los beneficios o incentivos fiscales o de la Seguridad Social durante el período de seis meses a dos años, salvo que lleve a cabo el reintegro a que se refiere el apartado 6.
5. A los efectos de determinar la cuantía a que se refiere este artículo, se atenderá al total de lo obtenido, defraudado o indebidamente aplicado, con independencia de si procede de una o de varias Administraciones Públicas conjuntamente.
6. Se entenderá realizado el reintegro al que se refieren los apartados 1, 2 y 4 cuando por el perceptor de la subvención o ayuda se proceda a devolver las subvenciones o ayudas indebidamente percibidas o aplicadas, incrementadas en el interés de demora aplicable en materia de subvenciones desde el momento en que las percibió, y se lleve a cabo antes de que se haya notificado la iniciación de actuaciones de comprobación o control en relación con dichas subvenciones o ayudas o, en el caso de que tales actuaciones no se hubieran producido, antes de que el Ministerio Fiscal, el Abogado del Estado o el representante de la Administración autonómica o local de que se trate, interponga querella o denuncia contra aquél dirigida o antes de que el Ministerio Fiscal o el juez de instrucción realicen actuaciones que le permitan tener conocimiento formal de la iniciación de diligencias. El reintegro impedirá que a dicho sujeto se le persiga por las posibles falsedades instrumentales que, exclusivamente en relación a la deuda objeto de regularización, el mismo pudiera haber cometido con carácter previo a la regularización de su situación.
7. La existencia de un procedimiento penal por alguno de los delitos de los apartados 1, 2 y 4 de este artículo, no impedirá que la Administración competente exija el reintegro por vía administrativa de las subvenciones o ayudas indebidamente aplicadas. El importe que deba ser reintegrado se entenderá fijado provisionalmente por la Administración, y se ajustará después a lo que finalmente se resuelva en el proceso penal.
El procedimiento penal tampoco paralizará la acción de cobro de la Administración, que podrá iniciar las actuaciones dirigidas al cobro salvo que el juez, de oficio o a instancia de parte, hubiere acordado la suspensión de las actuaciones de ejecución previa prestación de garantía. Si no se pudiere prestar garantía en todo o en parte, excepcionalmente el juez podrá acordar la suspensión con dispensa total o parcial de garantías si apreciare que la ejecución pudiese ocasionar daños irreparables o de muy difícil reparación.
8. Los jueces y tribunales podrán imponer al responsable de este delito la pena inferior en uno o dos grados, siempre que, antes de que transcurran dos meses desde la citación judicial como investigado, lleve a cabo el reintegro a que se refiere el apartado 6 y reconozca judicialmente los hechos. Lo anterior será igualmente aplicable respecto de otros partícipes en el delito distintos del obligado al reintegro o del autor del delito, cuando colaboren activamente para la obtención de pruebas decisivas para la identificación o captura de otros responsables, para el completo esclarecimiento de los hechos delictivos o para la averiguación del patrimonio del obligado o del responsable del delito».

[42] V. FERRÉ OLIVÉ, *Delitos contra la Hacienda pública*, cit., 575; GÓMEZ RIVERO, *Estafa y fraude de subvenciones*, in OLMEDO CARDENETE, NÚÑEZ PAZ, SANZ MULAS, POLAINO-ORTS (diretto da), *Ciencia Penal y generosidad. De lo mexicano a lo universal. Libro homenaje a Carlos Juan Manuel*

Il bene giuridico tutelato dai reati di questo titolo, come espressamente previsto dalla rubrica, è rappresentato dalla finanza pubblica (la *hacienda pública*) e dalla previdenza sociale (la *seguridad social*)[43]. Con riguardo alla finanza pubblica, viene protetta in particolare la funzionalità del patrimonio pubblico al perseguimento dei bisogni della collettività, sia dal lato delle entrate, sia dal lato delle spese[44].

Sotto il primo profilo, viene in rilievo l'interesse alla corretta ripartizione dell'onere tributario fra i cittadini e alla salvaguardia del bilancio dello Stato tramite il conseguimento delle risorse fiscali: a tal fine, sono previsti i delitti di frode fiscale (art. 305 e 305-bis c.p.) e di ostruzionismo fiscale (art. 310 c.p.)[45]. L'art. 31, comma 1, della Costituzione spagnola, infatti, impone a tutti i cittadini di contribuire alle spese pubbliche secondo la propria capacità economica, permettendo così allo Stato sociale di svolgere compiti che gli sono propri. In quest'ottica, la frode fiscale si atteggia a violazione del dovere di solidarietà nei confronti della collettività, poiché pregiudica la qualità delle prestazioni sociali e l'efficienza dei servizi pubblici[46]. In estrema sintesi, possiamo notare che i reati tributari puniscono le condotte di elusione del pagamento delle tasse, di ottenimento indebito di rimborsi e di godimento di benefici fiscali non dovuti, a condizione che l'importo defraudato superi i 120.000€[47].

Daza Gómez, Barcellona, 2021, 262; MARTÍNEZ-BUJÁN PÉREZ, *Derecho penal económico y de la empresa. Parte especial*, 7°ed., Valencia, 2023, 875.

[43] Cfr. FERRÉ OLIVÉ, *Tratado de los delitos contra la hacienda pública*, cit., 684; MUÑOZ CONDE, *Derecho Penal. Parte Especial*, cit., 1036 ss.
Cfr. anche STS 19 marzo 2006, n. 523.

[44] Così ARROYO ZAPATERO, *Delitos contra la hacienda pública en materia de subvenciones*, Madrid, 1987, 91; CUGAT MAURI, BAÑERES SANTOS, *Delitos contra la hacienda pública y la seguridad social*, in ÁLVAREZ GARCÍA (diretto da), *Derecho Penal Español. Parte Especial (II)*, Valencia, 2011, 799 s.; SOLA RECHE, *Delitos contra la hacienda pública*, cit., 469.

[45] In argomento CUGAT MAURI, BAÑERES SANTOS, *Delitos contra la hacienda pública*, cit., 799; MARTÍNEZ LAFUENTE, *Precisiones jurisprudenciales sobre el delito contra la hacienda pública*, Madrid, 2019, 41 ss.; MUÑOZ CONDE, *Derecho Penal. Parte Especial*, cit., 1036 ss.; SÁNCHEZ LÓPEZ, *El delito de fraude de subvenciones*, cit., 210 ss.

[46] In proposito MESTRE DELGADO, *Delitos contra la Hacienda pública y contra la Seguridad social*, in LAMARCA PEREZ, ALONSO DE ESCAMILLA, MESTRE DELGADO, RODRÍGUEZ NÚÑEZ (a cura di), *Delitos. La parte especial del Derecho penal*, 5° ed., Madrid, 2020, 579; SÁNCHEZ LÓPEZ, *El delito de fraude de subvenciones*, cit., 210 ss.; SOLA RECHE, *Delitos contra la hacienda pública*, cit., 468.

[47] Sulla frode fiscale si rinvia a CUGAT MAURI, BAÑERES SANTOS, *Delitos contra la hacienda pública*, cit., 836 ss.; FERNÁNDEZ BERMEJO, *Delitos contra la hacienda pública y la seguridad social*, in SERRANO TÁRRAGA (a cura di), *Derecho Penal. Parte Especial*, Valencia, 2023, 668 ss.; FERRÉ OLIVÉ, *Los delitos contra la hacienda pública, 35 años después*, in FERRÉ OLIVÉ e altri (a cura di), *Homenaje al Profesor Ignacio Berdugo Gómez de la Torre. Tomo I. Liber Discipulorum. Schola iuris criminalis salmanticiensis*, Salamanca, 2022, 33 ss.; MESTRE DELGADO, *Delitos contra*

Sotto il secondo profilo, viene in rilievo la corretta allocazione delle risorse pubbliche in omaggio ai criteri di efficienza ed economia *ex* art. 31, comma 2, della Costituzione spagnola, che si realizza attraverso la concessione di aiuti e sovvenzioni a soggetti privati, ma anche ad organismi pubblici (ad esclusione della Pubblica amministrazione), con lo scopo di promuovere determinate attività socioeconomiche di interesse collettivo: a tale tutela è preposto il delitto di frode nelle sovvenzioni (art. 308 c.p.)[48]. Il patrimonio pubblico, dunque, viene inteso in senso dinamico, vale a dire sia come bene finale *ex se*, sia come bene strumentale per il perseguimento delle finalità di pubblico interesse sottese al corretto impiego dei fondi pubblici[49]. L'oggettività giuridica del *fraude de subvenciones*, invero, non si esaurisce nell'aspetto patrimoniale, ma assume natura plurioffensiva, in quanto lesivo soprattutto del buon andamento della pubblica amministrazione, declinato nell'efficienza della politica di spesa pubblica[50]. Per questo motivo, si punisce anche la condotta del reo che, senza aver cagionato un danno patrimoniale all'ente pubblico perché ha destinato la sovvenzione agli scopi previsti, l'ha comunque conseguita illecitamente[51]. Secondo un diverso indirizzo, invece, il reato sarebbe mono-offensivo poiché lederebbe unicamente l'aspetto dinamico del patrimonio pubblico, inteso quale efficacia della politica di spesa pubblica e, nello specifico, l'interesse al compimento del progetto per cui è stata stanziata la sovvenzione [52].

Alla tutela del bilancio nazionale è stata progressivamente affiancata una tutela più incisiva anche del bilancio dell'Unione europea, nel rispetto delle

---

la Hacienda pública, cit., 582 ss.; MORALES PRATS, *sub* art. 305 c.p., in QUINTERO OLIVARES, MORALES PRATS (diretto da), *Comentarios a la parte especial del derecho penal*, 10° ed., Cizur Menor, 2016, 1038 ss.; MUÑOZ CONDE, *Derecho Penal. Parte Especial*, cit., 1037 ss.; SOLA RECHE, *Delitos contra la hacienda pública*, cit., 469 ss.

[48] Sul punto MARTÍNEZ-BUJÁN PÉREZ, *Derecho penal económico y de la empresa*, cit., 877; MESTRE DELGADO, *Delitos contra la Hacienda pública*, cit., 598; MORALES PRATS, *sub* art. 308 c.p., in QUINTERO OLIVARES, MORALES PRATS (diretto da), *Comentarios a la parte especial*, cit., 1131; MUÑOZ CONDE, *Derecho Penal. Parte Especial*, cit., 1036 ss. SÁNCHEZ LÓPEZ, *El delito de fraude de subvenciones*, 211 ss.

[49] Così ARROYO ZAPATERO, *Delitos contra la hacienda pública*, cit., 94; CUGAT MAURI, BAÑERES SANTOS, *Delitos contra la hacienda pública*, cit., 799 ss.; FERRÉ OLIVÉ, *Tratado de los delitos contra la hacienda pública*, cit., 685 s.; SOLA RECHE, *Delitos contra la hacienda pública*, cit., 502.

[50] In proposito FERRÉ OLIVÉ, *Tratado de los delitos contra la hacienda pública*, cit., 686.
Cfr., altresì, STS 28 novembre 2013, n. 1030 (Tol 4111894).

[51] Cfr. FERRÉ OLIVÉ, *Tratado de los delitos contra la hacienda pública*, cit., 687.
Cfr. anche STS 28 novembre 2013, n. 1030, cit.

[52] Così MARTÍNEZ-BUJÁN PÉREZ, *Derecho penal económico y de la empresa*, cit., 878 ss.; SÁNCHEZ LÓPEZ, *El delito de fraude de subvenciones*, cit., 214 s.

indicazioni provenienti dalla normativa sovranazionale. In particolare, in seguito alla riforma del 2019 di recepimento della Direttiva PIF, la frode nelle sovvenzioni provenienti dall'Unione trova la sua regolamentazione nell'art. 308 c.p. al pari di quella nazionale, mentre la frode fiscale ai danni dell'UE è disciplinata dall'art. 305, comma 3, c.p. secondo l'ormai nota tecnica di assimilazione del bilancio europeo al bilancio nazionale, oltre alla norma originaria dell'art. 306 c.p.[53]

I soggetti passivi dei delitti contro la *hacienda pública* risultano essere i titolari del patrimonio pubblico e, pertanto, tutte le Pubbliche amministrazioni che erogano le sovvenzioni (Amministrazione statale, locale ed enti pubblici), inclusi gli organismi misti, vale a dire soggetti privati che esercitano funzioni amministrative di concessione di fondi pubblici, e altresì l'Unione europea[54].

Il titolo XIV affianca al patrimonio pubblico anche la salvaguardia del patrimonio della previdenza sociale, quest'ultimo considerato un bene giuridico di autonomo rilievo in uno Stato democratico e sociale di diritto. L'offesa alla previdenza sociale, infatti, comporta un pregiudizio sia per la politica sociale di un Paese, sia per l'economia della Nazione nel suo complesso, in quanto danneggia i diritti dei beneficiari del sistema e le imprese che adempiono correttamente i loro obblighi di previdenza verso lo Stato[55]. Come per il patrimonio pubblico, anche la previdenza sociale ha una doppia funzione, di riscossione e di spesa. Per tale ragione, le norme incriminatrici che la riguardano si articolano in un delitto che colpisce la riscossione (artt. 307 e 307-bis c.p.) e in un'altra fattispecie che offende la funzione di spesa della previdenza sociale (art. 307-ter c.p.), la quale fino al 2012 era riconducibile in parte al reato di frode negli "aiuti pubblici" di cui all'art. 308 c.p.[56]

---

[53] In argomento FERNÁNDEZ BERMEJO, *Delitos contra la hacienda pública*, cit., 676 s.; FERRÉ OLIVÉ, *Delitos contra la Hacienda pública*, cit., 574 s.; MESTRE DELGADO, *Delitos contra la Hacienda pública*, cit., 598; MUÑOZ CONDE, *Derecho Penal. Parte Especial*, cit., 1036 s.
Sulla tecnica dell'assimilazione v. *supra* Cap. 1.

[54] Cfr. CUGAT MAURI, BAÑERES SANTOS, *Delitos contra la hacienda pública*, cit., 850; FERRÉ OLIVÉ, *Tratado de los delitos contra la hacienda pública*, cit., 708 s.; MORALES PRATS, *sub* art. 308 c.p., cit., 1133; MUÑOZ CONDE, *Derecho Penal. Parte Especial*, cit., 1038; SÀNCHEZ LÓPEZ, *El delito de fraude de subvenciones*, cit., 249 ss.

[55] In argomento FERNÀNDEZ BERMEJO, *Delitos contra la hacienda pública*, cit., 699; MUÑOZ CONDE, *Derecho Penal. Parte Especial*, cit., 1051.

[56] Sui delitti contro la previdenza sociale si rinvia a CUGAT MAURI, BAÑERES SANTOS, *Delitos contra la hacienda pública*, cit., 845 ss.; MORALES PRATS, *sub* art. 307 c.p., in QUINTERO OLIVARES, MORALES PRATS (diretto da), *Comentarios a la parte especial*, cit., 1108 ss.; MORALES PRATS, *sub*

Il primo presenta una struttura molto simile alla frode fiscale, poiché punisce le condotte di elusione del pagamento delle quote di previdenza sociale, di ottenimento indebito di rimborsi delle stesse e di godimento di detrazioni non dovute, qualora l'importo della somma defraudata superi l'importo di €50.000 nel termine di quattro anni[57]. Il secondo, invece, introdotto nel 2012, crea un parallelismo con la frode nelle sovvenzioni – dalla quale, di fatto, si distacca, atteso che fino a quella data l'indebita percezione di prestazioni previdenziali era sanzionata ai sensi dell'art. 308 c.p. – in quanto punisce il godimento di prestazioni di previdenza sociale non dovute, conseguite attraverso l'induzione in errore della Pubblica amministrazione generato dalla simulazione, falsificazione o dall'occultamento di dati e informazioni[58]. Il danno alla Pubblica amministrazione è causato da una condotta ingannatoria (simulazione, falsificazione o occultamento di fatti), che può manifestarsi sia in forma attiva che in forma omissiva[59].

Spostando ora l'attenzione all'oggetto materiale del *fraude de subvenciones*, si osserva come l'art. 308 c.p. si riferisce a sovvenzioni e aiuti (*subvenciones* o *ayudas*). Per la nozione di "sovvenzioni" si rinvia alla legge 17 novembre 2003, n. 38 (la legge generale delle sovvenzioni), dalla quale si ricava che la sovvenzione è una concessione di denaro finalizzata ad uno scopo determinato di interesse pubblico o utilità sociale, priva di una controprestazione diretta del beneficiario (art. 2, comma 1)[60]. Sostanzialmente, essa consiste in un'attribuzione patrimoniale

art. 307-ter c.p., in QUINTERO OLIVARES, MORALES PRATS (diretto da), *Comentarios a la parte especial*, cit., 1125 ss.; MUÑOZ CONDE, *Derecho Penal. Parte Especial*, cit., 1051 ss.

[57] Sul punto FERNÀNDEZ BERMEJO, *Delitos contra la hacienda pública*, cit., 700 ss.; MESTRE DELGADO, *Delitos contra la Hacienda pública*, cit., 591 ss.; MUÑOZ CONDE, *Derecho Penal. Parte Especial*, cit., 1052; SOLA RECHE, *Delitos contra la hacienda pública*, cit., 505.

[58] In argomento MESTRE DELGADO, *Delitos contra la Hacienda pública*, cit., 593; MUÑOZ CONDE, *Derecho Penal. Parte Especial*, cit., 1054 s.; SOLA RECHE, *Delitos contra la hacienda pública*, cit., 507.

Anche la giurisprudenza ritiene che l'art. 307-ter c.p. configuri una *species* del *fraude de subvenciones*: cfr. STS 28 novembre 2013, n. 1030, cit.

[59] In proposito FERNÀNDEZ BERMEJO, *Delitos contra la hacienda pública*, cit., 704.

[60] Sul punto ARROYO ZAPATERO, *Delitos contra la hacienda pública*, cit., 96; FERNÀNDEZ BERMEJO, *Delitos contra la hacienda pública*, cit., 709; FERRÉ OLIVÉ, *Tratado de los delitos contra la hacienda pública*, cit., 690; MARTÌNEZ-BUJÀN PÉREZ, *Derecho penal económico y de la empresa*, cit., 888; MORALES PRATS, *sub* art. 308 c.p., cit., 1134; SOLA RECHE, *Delitos contra la hacienda pública*, cit., 502 s.

elargita dallo Stato, in genere a fondo perduto, con lo scopo di realizzare determinati obiettivi di politica socioeconomica[61].

In linea di principio, le sovvenzioni possono essere destinate in favore sia di soggetti privati che di organismi pubblici, tuttavia – come si vedrà in seguito – secondo la tesi dominante, l'art. 308 c.p. sanzionerebbe solo i privati destinatari di tali fondi, oltre al fatto che sono espressamente esclusi da tale nozione i contributi monetari erogati tra amministrazioni pubbliche per finanziare globalmente l'amministrazione di destinazione oppure tra diversi agenti di un'amministrazione i cui bilanci sono integrati nel bilancio generale dell'amministrazione di appartenenza (art. 2, comma 2)[62].

Le sovvenzioni sono erogate dagli enti del settore pubblico, della quale la legge in parola dà un'ampia definizione all'art. 3[63]. Rientrano nella nozione di sovvenzione anche i contributi che presentano le caratteristiche ora esaminate, ma che trovano regolamentazione in altre leggi speciali[64].

In prospettiva residuale, con il termine "aiuti" il legislatore ha inteso riferirsi ad un insieme indeterminato di attribuzioni patrimoniali a titolo gratuito provenienti settore pubblico a prescindere dalla forma adottata, dal loro *nomen iuris* e dallo

---

[61] V. CUGAT MAURI, BAÑERES SANTOS, *Delitos contra la hacienda pública*, cit., 852; SÀNCHEZ LÒPEZ, *El delito de fraude de subvenciones*, cit., 97 ss.

[62] In argomento CUGAT MAURI, BAÑERES SANTOS, *Delitos contra la hacienda pública*, cit., 852; FERNÀNDEZ BERMEJO, *Delitos contra la hacienda pública*, cit., 709.

[63] Cfr. art. 3, legge n. 38 del 2003:
«1. Se entiende por Administraciones públicas a los efectos de esta ley:
a) La Administración General del Estado.
b) Las entidades que integran la Administración local.
c) La Administración de las comunidades autónomas.
2. Deberán asimismo ajustarse a esta ley las subvenciones otorgadas por los organismos y demás entidades de derecho público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de cualquiera de las Administraciones públicas en la medida en que las subvenciones que otorguen sean consecuencia del ejercicio de potestades administrativas […]
3. Los preceptos de esta ley serán de aplicación a la actividad subvencional de las Administraciones de las comunidades autónomas, así como a los organismos públicos y las restantes entidades de derecho público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de las mismas, de acuerdo con lo establecido en la disposición final primera.
4. Será igualmente aplicable esta ley a las siguientes subvenciones:
a) Las establecidas en materias cuya regulación plena o básica corresponda al Estado y cuya gestión sea competencia total o parcial de otras Administraciones públicas.
b) Aquellas en cuya tramitación intervengan órganos de la Administración General del Estado o de las entidades de derecho público vinculadas o dependientes de aquélla, conjuntamente con otras Administraciones, en cuanto a las fases del procedimiento que corresponda gestionar a dichos órganos».

[64] V. FERRÉ OLIVÉ, *Tratado de los delitos contra la hacienda pública*, cit., 690; MARTÌNEZ-BUJÀN PÉREZ, *Derecho penal económico y de la empresa*, cit., 889.

scopo che intendano perseguire, potendo essere destinate ad incentivare qualunque genere di attività sociale, anche a carattere non economico[65].

Sono esclusi dalle nozioni di sovvenzione e di aiuti, invece, una serie di prestazioni a carattere assistenziale/previdenziale, rientranti nel sistema della previdenza sociale, unitamente ai benefici fiscali (art. 2, comma 4)[66]. Dopo la riforma del 2012, infatti, per tali contributi, in ragione della specialità dell'oggetto, non si applica l'art. 308 c.p., bensì i delitti di frode fiscale di cui agli artt. 305 e 305-bis c.p., per quanto concerne le agevolazioni (o almeno quelle di natura fiscale), e di frode alla previdenza sociale di cui all'art. 307-ter c.p.[67]

[65] Così FERRÉ OLIVÉ, *Tratado de los delitos contra la hacienda pública*, cit., 694 s.; MORALES PRATS, *sub* art. 308 c.p., cit., 1135; MUÑOZ CONDE, *Derecho Penal. Parte Especial*, cit., 1048; SOLA RECHE, *Delitos contra la hacienda pública*, cit., 503.
[66] Cfr. MORALES PRATS, *sub* art. 308 c.p., cit., 1134 s.
[67] In proposito FERRÉ OLIVÉ, *Tratado de los delitos contra la hacienda pública*, cit., 693 s.; MUÑOZ CONDE, *Derecho Penal. Parte Especial*, cit., 1048.

2.2. Il *fraude de subvenciones* (art. 308 c.p.): gli elementi del tipo.

Ai sensi dell'art. 308 c.p., il *fraude de subvenciones* punisce chiunque ottenga sovvenzioni o aiuti dalle amministrazioni pubbliche falsificando le condizioni richieste per la loro concessione o omettendo le informazioni che l'avrebbero impedita (comma 1) e, altresì, colui che, nello svolgimento di un'attività finanziata in tutto o in parte con fondi delle amministrazioni pubbliche, impiega detti contributi per scopi diversi da quelli per cui sono stati concessi (comma 2)[68]. Dalla lettura della disposizione, quindi, si desume che il delitto in esame punisce le ipotesi che nel nostro ordinamento equivalgono sia alla truffa aggravata (art. 640-bis c.p.) e all'indebita percezione (art. 316-ter c.p.), sia alla malversazione di erogazioni pubbliche (art. 316-bis c.p.)[69].

Per comprendere il delitto in commento occorre considerare che, sul piano amministrativo, in maniera non dissimile da quanto accade negli altri ordinamenti, il procedimento di sovvenzione prende avvio con una richiesta da parte del potenziale beneficiario, che consiste generalmente nella compilazione di moduli standardizzati, e termina con l'atto di concessione dei fondi[70].

a) La condotta tipica.

Con riferimento alla fattispecie del primo comma dell'art. 308 c.p., la tipicità del *fraude de subvenciones* si manifesta in due condotte, una attiva e una omissiva, da cui consegue il medesimo evento dell'ottenimento della sovvenzione.

La prima consiste nella falsificazione delle condizioni richieste per il conseguimento del finanziamento, mentre la seconda è data dall'occultamento di dati e informazioni rilevanti[71].

L'azione di falsificazione si manifesta nell'affermare il falso o negare il vero in contraddizione con la realtà[72]. Essa può riguardare sia dati o informazioni contenuti nella domanda stessa, sia documenti allegati alla richiesta che servono a dimostrare la presenza dei presupposti necessari per il conseguimento del

[68] Cfr. MESTRE DELGADO, *Delitos contra la Hacienda pública*, cit., 598; MORALES PRATS, *sub* art. 308 c.p., cit., 1132; MUÑOZ CONDE, *Derecho Penal. Parte Especial*, cit., 1047.
[69] Così DE LIA, *Frode nelle sovvenzioni pubbliche*, cit., 69.
[70] V. FERRÉ OLIVÉ, *Tratado de los delitos contra la hacienda pública*, cit., 696.
[71] Sul punto FERRÉ OLIVÉ, *Tratado de los delitos contra la hacienda pública*, cit., 699 s.; MUÑOZ CONDE, *Derecho Penal. Parte Especial*, cit., 1048.
[72] Cfr. ARROYO ZAPATERO, *Delitos contra la hacienda pública*, cit., 106.

contributo. In tal caso, questi possono configurare un concorso formale di reati (art. 77 c.p.)[73]. Il reato sarà integrato anche se la richiesta è parzialmente falsa, purché sia oggettivamente fuorviante, vale a dire che, se fosse stata veritiera, l'Amministrazione avrebbe negato la sovvenzione[74].

Per quanto riguarda la condotta omissiva, invece, il precetto specifica espressamente che le informazioni occultate devono essere significative, devono, cioè, essere informazioni che – se fossero state conosciute dall'ente pubblico – avrebbero impedito l'erogazione della sovvenzione[75]. In questo caso si tratta di un silenzio antidoveroso che può manifestarsi anche nella comunicazione di informazioni incomplete all'interno della domanda di sovvenzione. Pertanto, secondo alcuni autori, poiché anche in questa seconda ipotesi è necessario che l'agente avvii con la sua richiesta la procedura di sovvenzione, la condotta non sarebbe totalmente omissiva, ma avrebbe delle componenti omissive nel contesto di un'attività complessivamente attiva[76]. Infine, una parte della dottrina ritiene che l'occultamento di informazioni rilevanti all'interno della domanda di sovvenzione debba essere qualificata come comportamento attivo, mentre la mancata comunicazione di notizie sopravvenute all'ottenimento della sovvenzione che ne avrebbero impedito la concessione sia una condotta omissiva[77].

b) Il mezzo fraudolento.

Quanto all'atteggiarsi della frode nei confronti dell'ente pubblico, si profilano diverse tesi in relazione alla sussistenza o meno di un'induzione in errore. Secondo un primo orientamento, in conseguenza della condotta dell'agente l'Amministrazione erogante viene indotta in errore nel procedimento di concessione della sovvenzione. Ne deriva che la condotta descritta dall'art. 308 c.p.

[73] In argomento FERRÈ OLIVÉ, *Tratado de los delitos contra la hacienda pública*, cit., 700; SÀNCHEZ LÒPEZ, *El delito de fraude de subvenciones*, 223.
[74] In tal senso ARROYO ZAPATERO, *Delitos contra la hacienda pública*, cit., 106; SÀNCHEZ LÒPEZ, *El delito de fraude de subvenciones*, cit., 223 s.
[75] V. ARROYO ZAPATERO, *Delitos contra la hacienda pública*, cit., 108; FERRÉ OLIVÉ, *Tratado de los delitos contra la hacienda pública*, cit., 701.
[76] In tal senso FERRÈ OLIVÉ, *Tratado de los delitos contra la hacienda pública*, cit., 701; MORALES PRATS, *sub* art. 308 c.p., cit., 1136; SÀNCHEZ LÒPEZ, *El delito de fraude de subvenciones*, cit., 225 s.
[77] In proposito MARTÌNEZ-BUJÀN PÉREZ, *Derecho penal económico y de la empresa*, cit., 902 s.

sarebbe a tutti gli effetti un comportamento fraudolento, anche perché è precedente e causale rispetto all'ottenimento indebito del beneficio[78].

Ad avviso di altri autori, invece, la falsificazione dei dati non configura in senso stretto un inganno o artificio come accade nella truffa e, pertanto, l'ente erogante non verrebbe indotto in errore per effetto della condotta dell'agente[79].

Vi è, poi, chi sostiene, in posizione mediana, che la funzione dell'errore subito dal soggetto passivo della truffa non è proiettabile *tout court* al *fraude de subvenciones*, perché nel contesto dell'art. 308 c.p. tale errore sarebbe fortemente relativizzato[80].

Infine, un'ulteriore tesi opina nel senso che la norma incriminatrice non richiede che l'erogazione sia diretta conseguenza dell'induzione in errore della PA, ma solo al fine di estendere l'ambito di applicazione del reato anche qualora tale errore non si sia verificato, ad esempio nel caso in cui l'Amministrazione non abbia verificato la richiesta o la procedura sia automatizzata. Ciò non esclude che la condotta di falsificazione sia oggettivamente fuorviante, cioè idonea a indurre in errore l'ente pubblico e che in conseguenza della stessa sia disposta l'attribuzione patrimoniale[81]. La rilevanza pratica di ciascuna di queste posizioni si manifesta nella possibilità o meno di configurare un concorso con il reato di truffa[82].

c) Il soggetto attivo.

In relazione ai soggetti attivi il *fraude de subvenciones* assume la fisionomia di un reato comune, che può essere commesso da chiunque, sia una persona fisica sia una persona giuridica (in quest'ultimo caso l'agente deve agire in favore della *societas*)[83]. In linea di principio, vi è coincidenza tra il soggetto che richiede la sovvenzione e il soggetto beneficiario della stessa, tuttavia non è escluso che tali ruoli possano essere svolti da persone diverse e che, in base al tipo di partecipazione

[78] Così FERNÀNDEZ BERMEJO, *Delitos contra la hacienda pública*, cit., 709; MESTRE DELGADO, *Delitos contra la Hacienda pública*, cit., 598.
[79] In tal senso FERRÈ OLIVÉ, *Tratado de los delitos contra la hacienda pública*, cit., 697; MARTÌNEZ-BUJÀN PERÉZ, *Derecho penal económico y de la empresa*, cit., 904.
[80] In proposito MORALES PRATS, *sub* art. 308 c.p., cit., 1136,
[81] Sul punto ARROYO ZAPATERO, *Delitos contra la hacienda pública*, cit., 108 s.
[82] V. *infra* Par. 2.6.
[83] Questa è la tesi maggioritaria in dottrina: v. FERRÉ OLIVÉ, *Tratado de los delitos contra la hacienda pública*, cit., 706; MARTÌNEZ-BUJÀN PERÉZ, *Derecho penal económico y de la empresa*, cit., 905 ss.; SÀNCHEZ LÒPEZ, *El delito de fraude de subvenciones*, cit., 241 s.

criminosa, entrambi i soggetti possano essere qualificati come autori o concorrenti nel delitto[84].

Una questione più dibattuta concerne la possibilità che autore del reato sia anche un funzionario pubblico che agisca per conto dell'ente di appartenenza. La giurisprudenza pare aver dato risposta positiva a detto quesito, sulla base degli assunti per cui la lettera del precetto non distingue tra autori pubblici e privati e il bene giuridico alla cui tutela il *fraude* è preposto può essere leso anche da un'azione di un funzionario pubblico. In tal caso, però, il vero beneficiario della sovvenzione sarebbe l'ente pubblico di appartenenza dell'agente[85].

La dottrina, invece, ritiene che il delitto di *fraude de subvenciones* mira a colpire unicamente le condotte poste in essere dai privati ai danni dello Stato, poiché si può discutere che la Pubblica amministrazione possa essere al contempo autore e vittima del reato. In siffatta ipotesi, infatti, non vi sarebbe una fuoriuscita di denaro dalle casse dello Stato. Nei casi di conseguimento indebito di sovvenzioni tra più amministrazioni, dunque, la condotta del pubblico funzionario potrebbe rientrare nelle fattispecie di peculato, tra le quali, a partire dalla Ley Orgànica 14/2022, è stata introdotta la modalità di sviamento dalla destinazione all'art. 433 c.p., ma si prospetta altresì la possibilità di qualificare come partecipe il funzionario che concede la sovvenzione, configurandosi un concorso nel reato di malversazione di fondi pubblici[86].

d) La soglia quantitativa.

L'art. 308 c.p. è articolato secondo un sistema di soglie di punibilità, come del resto tutti i delitti del titolo XIV (con l'unica eccezione del nuovo art. 307-*ter* c.p.), in conformità al principio di *ultima ratio* del diritto penale. È prevista, in primo luogo, una soglia di rilevanza penale di €10.000, qualificata dall'orientamento prevalente come condizione obiettiva di punibilità, la quale,

[84] Sul punto FERRÉ OLIVÉ, *Tratado de los delitos contra la hacienda pública*, cit., 703 ss.; MARTÌNEZ-BUJÀN PERÉZ, *Derecho penal económico y de la empresa*, cit., 911.
Cfr. anche STS 28 novembre 2013, n. 1030, cit., secondo cui autore o partecipe del delitto può essere sia chi richiede la sovvenzione sia chi ne beneficia, qualora siano due soggetti diversi.
[85] Cfr. STS 7 gennaio 2004, Tol 352516. Così anche MARTÌNEZ-BUJÀN PERÉZ, *Derecho penal económico y de la empresa*, cit., 893.
[86] In tal senso CUGAT MAURI, BAÑERES SANTOS, *Delitos contra la hacienda pública*, cit., 849; FERRÉ OLIVÉ, *Tratado de los delitos contra la hacienda pública*, cit., 705; MORALES PRATS, *sub* art. 308 c.p., 1133; SÀNCHEZ LÒPEZ, *El delito de fraude de subvenciones*, cit., 239.

essendo estranea al fatto tipico, non dovrebbe essere necessario che sia coperta dal dolo dell'agente[87]. Ad avviso di parte della giurisprudenza, infatti, non si registra alcuna distinzione concettuale della condotta al variare dell'importo conseguito, ma semplicemente il raggiungimento della soglia consente di attivare la risposta penale dello Stato[88]. La *ratio* della condizione di punibilità, quindi, è unicamente politico-criminale e risiede nella volontà del legislatore di sanzionare penalmente solo le condotte considerate più gravi, anche se il problema della mancata definizione concettuale consiste nel fatto che non fornisce risposta alla questione del tentativo, il quale resterebbe impunito per coloro che ritengono si tratti di una condizione oggettiva di punibilità[89].

Un'opinione minoritaria, invece, sostiene che l'entità dei fondi defraudata sia un risultato tipico della fattispecie, che deve essere oggetto di volontà e rappresentazione[90]. Secondo questa tesi, invero, la diversa quantità dell'importo conseguito muta il disvalore del fatto di reato, in quanto è un elemento collegato alla condotta tipica dell'agente e non un evento futuro e incerto da lui non prevedibile: evidenze incompatibili con la natura di condizione obiettiva di punibilità[91]. Sulla stessa linea di considerazioni, che portano alla snaturalizzazione della condizione obiettiva come decisione legislativa di limitare l'ambito dell'intervento penale, una parte delle sentenze ammette l'applicazione dei reati contro il patrimonio al di sotto delle soglie minime previste per questo gruppo di delitti[92].

In secondo luogo, per le frodi di importo compreso tra €10.000 ed €100.000 è comminata la pena della reclusione da tre mesi a un anno o della multa del valore da uno a tre volte l'ammontare del denaro conseguito (art. 308, comma 4, c.p.).

---

[87] In tal senso ARROYO ZAPATERO, *Delitos contra la hacienda pública*, cit., 103 s.; CUGAT MAURI, BAÑERES SANTOS, *Delitos contra la hacienda pública*, cit., 810; FERRÉ OLIVÉ, *Tratado de los delitos contra la hacienda pública*, cit., 703, 726; MUÑOZ CONDE, *Derecho Penal. Parte Especial*, cit., 1049; SÀNCHEZ LÒPEZ, *El delito de fraude de subvenciones*, cit., 292.
Cfr., in giurisprudenza, STS 19 maggio 2006, n. 3678; STS 1° marzo 2002.

[88] Cfr. STS 26 giugno 2001, n. 1197.

[89] Così ARROYO ZAPATERO, *Delitos contra la hacienda pública*, cit., 103; CUGAT MAURI, BAÑERES SANTOS, *Delitos contra la hacienda pública*, cit., 811; SÀNCHEZ LÒPEZ, *El delito de fraude de subvenciones*, cit., 292 s.

[90] Cfr. STS 22 maggio 2025, n. 464; STS 21 dicembre 2023, n. 951.

[91] In argomento MARTÌNEZ-BUJÀN PERÉZ, *Derecho penal económico y de la empresa*, cit., 894 ss.; MORALES PRATS, *sub* art. 305 c.p., cit., 1057 s.; SOLA RECHE, *Delitos contra la hacienda pública*, cit., 467.

[92] Cfr. STS 18 marzo 2024, n. 2623; STS 23 novembre 2017, n. 751; STS 31 marzo 1997, n. 428.

Mentre, se la somma ottenuta è superiore a €100.000, è prevista la reclusione da uno a cinque anni e la multa del valore da uno a sei volte l'importo conseguito[93]. Nel sistema di soglie in cui si articola il *fraude de subvenciones*, dunque, riecheggiano le indicazioni della Direttiva PIF[94], infatti, come anticipato, la norma in commento è stata modificata nel 2019 proprio dopo l'entrata in vigore della direttiva europea[95].

La figura attenuata di cui al comma 4 dell'art. 308 c.p. (frode per importo compreso tra i 10.000€ e i 100.000€) è qualificata formalmente come autonomo titolo di reato, in quanto, per chi lo considera integrato nel risultato, l'importo ivi previsto costituisce elemento del tipo, ed è, di conseguenza, sottratta al giudizio di bilanciamento delle circostanze[96]. La soglia stabilita da questa norma definisce, altresì, il limite di rilevanza penale della condotta a titolo di frode[97], mentre diversa è la possibilità di riconoscere la sussistenza di altre fattispecie delittuose (come la truffa) al di sotto di questo limite minimo[98].

Al fine di verificare il rispetto del sistema delle soglie, l'art. 308, quinto comma, ha cura di specificare che, in ordine alla quantificazione dell'ammontare della somma indebitamente conseguita o distratta, occorre tenere conto dell'importo complessivo, a prescindere dal fatto che provenga da una o da più pubbliche amministrazioni congiuntamente[99]. La novella del 2019 ha inciso anche su questo comma, sopprimendo il riferimento all'anno solare quale limite temporale di calcolo degli importi defraudati che era prima previsto a partire dalla riforma del 2010 (LO 5/2010, 22-6) per la prima modalità, e dalla riforma del 2012 (LO 7/2012)

[93] Cfr. FERNÀNDEZ BERMEJO, *Delitos contra la hacienda pública*, cit., 710; MESTRE DELGADO, *Delitos contra la Hacienda pública*, cit., 599; MUÑOZ CONDE, *Derecho Penal. Parte Especial*, cit., 1049.
[94] V. *supra* Cap. 1.
[95] Prima della riforma del 2019 era presente un'unica soglia di punibilità fissata in €120.000 e tale impostazione era criticata dalla dottrina, sia per la diversità di regime del *fraude de subvenciones* rispetto agli altri delitti contro la *hacienda pública*, sia perché così non si sanzionavano penalmente condotte enormemente lesive del bene giuridico tutelato: v. FERRÉ OLIVÉ, *Tratado de los delitos contra la hacienda pública*, cit., 727.
[96] Sul punto DE LIA, *Frode nelle sovvenzioni pubbliche*, cit., 74 s.
[97] V. MORALES PRATS, *sub* art. 308 c.p., cit., 1132 con riferimento alla soglia precedente la riforma del 2019.
[98] V. *infra* Par. 2.6.
[99] Cfr. FERNÀNDEZ BERMEJO, *Delitos contra la hacienda pública*, cit., 710; FERRÈ OLIVÉ, *Tratado de los delitos contra la hacienda pública*, cit., 727.

per la seconda[100]. In tal modo, da un lato, si opera in prospettiva di *favor rei* escludendo il concorso di reati tra più frodi aventi ad oggetto contributi provenienti da una pluralità di amministrazioni, dall'altro, in prospettiva diametralmente opposta, si permette al reo di raggiungere più facilmente la soglia di punibilità e la soglia successiva di aggravamento della pena, cosa altrimenti impossibile, tenuto conto del rifiuto maggioritario di applicare l'art. 74 c.p. (vincolo della continuazione) a questo tipo di reati[101]. D'altra parte, alcuni autori sostengono che occorre fare ancora riferimento alla somma dei contributi ricevuti o distratti nell'anno solare per appurare il superamento della soglia[102].

Ricorrerà, invece, un concorso di reati qualora la pluralità di finanziamenti ricevuti attenga a distinte attività sovvenzionabili, per tutte le quali si superi la soglia di punibilità e, al ricorrere dei relativi presupposti, sebbene secondo una posizione minoritaria, sarà apprezzabile anche la continuazione fra gli stessi[103].

---

[100] Cfr. MARTÌNEZ-BUJÀN PERÉZ, *Derecho penal económico y de la empresa*, cit., 899 s.

[101] V. FERRÈ OLIVÉ, *Delitos contra la Hacienda Pública*, cit., 575; MARTÌNEZ-BUJÀN PERÉZ, *Derecho penal económico y de la empresa*, cit., 900; MESTRE DELGADO, *Delitos contra la Hacienda pública*, cit., 599.
In precedenza, quando era vigente il riferimento espresso all'anno solare, pacificamente si riteneva che la somma di più infrazioni amministrative che raggiungessero la soglia di €120.000 nell'anno solare facesse scattare l'intervento penale e che nel caso di una pluralità di fondi ricevuti da più amministrazioni per la stessa attività sovvenzionata nell'anno solare si configurasse un unico reato: v. FERRÈ OLIVÉ, *Tratado de los delitos contra la hacienda pública*, cit., 727 s., 731.

[102] Così FERNÀNDEZ BERMEJO, *Delitos contra la hacienda pública*, cit., 710.

[103] In proposito FERRÈ OLIVÉ, *Tratado de los delitos contra la hacienda pública*, cit., 732 s.

2.3. (segue) La modalità di "malversazione di sovvenzioni".

a) La condotta tipica.

Venendo ora alla fattispecie del secondo comma dell'art. 308 c.p. (la malversazione di fondi pubblici), il *fraude de subvenciones* ricorre qualora, nello svolgimento di un'attività totalmente o parzialmente finanziata con fondi della Pubblica amministrazione, l'agente impieghi detti finanziamenti per finalità diverse da quelle per cui sono stati concessi[104]. La condotta tipica, dunque, è quella distrattiva, di alterazione degli scopi di pubblico interesse cui doveva essere destinata la sovvenzione, i quali – di regola – sono indicati nell'atto amministrativo di concessione della stessa e sono fissati dall'ente pubblico anche sulla base di un progetto presentato dall'operatore economico[105].

Rispetto alla frode, la malversazione si colloca a valle dell'ottenimento delle sovvenzioni[106]. Nel caso in cui l'attività sia parzialmente finanziata con fondi pubblici, per il perfezionamento del reato si deve guardare esclusivamente all'entità del denaro pubblico che venga distratto[107].

Per quanto riguarda le modalità di realizzazione della condotta, secondo alcuni autori, siamo di fronte ad un reato omissivo proprio, in quanto sul soggetto agente grava l'obbligo di rispettare le prescrizioni relative agli scopi del finanziamento ottenuto, che non vengono adempiute. Tuttavia, considerando che il reato non consiste semplicemente nell'omessa destinazione dell'aiuto alla finalità legale, ma richiede che esso venga impiegato per una destinazione diversa, si può ritenere che si tratti di una condotta in cui si intrecciano elementi attivi e omissivi[108].

---

[104] V. FERRÉ OLIVÉ, *Tratado de los delitos contra la hacienda pública*, cit., 714 s.; MUÑOZ CONDE, *Derecho Penal. Parte Especial*, cit., 1048.
Prima della riforma del 2012 la norma descriveva la condotta in modo più tipizzato, in quanto richiedeva la doppia condotta del mancato rispetto delle condizioni stabilite nella sovvenzione e dell'alterazione sostanziale degli scopi della stessa: v. MARTÌNEZ-BUJÀN PERÉZ, *Derecho penal económico y de la empresa*, cit., 928 s.; MORALES PRATS, *sub* art. 308 c.p., cit., 1138.

[105] In argomento ARROYO ZAPATERO, *Delitos contra la hacienda pública*, cit., 113; FERRÉ OLIVÉ, *Tratado de los delitos contra la hacienda pública*, cit., 714; MARTÌNEZ-BUJÀN PERÉZ, *Derecho penal económico y de la empresa*, cit., 929 s.; MESTRE DELGADO, *Delitos contra la Hacienda pública*, cit., 599; MORALES PRATS, *sub* art. 308 c.p., cit., 1137; SÀNCHEZ LÒPEZ, *El delito de fraude de subvenciones*, cit., 228.

[106] Cfr. ARROYO ZAPATERO, *Delitos contra la hacienda pública*, cit., 111; MESTRE DELGADO, *Delitos contra la Hacienda pública*, cit., 599.

[107] V. FERRÉ OLIVÉ, *Tratado de los delitos contra la hacienda pública*, cit., 715; MARTÌNEZ-BUJÀN PERÉZ, *Derecho penal económico y de la empresa*, cit., 930; MORALES PRATS, *sub* art. 308 c.p., cit., 1138.

[108] In tal senso FERRÉ OLIVÉ, *Tratado de los delitos contra la hacienda pública*, cit., 716.

Per questo delitto sono previste le medesime sanzioni comminate per il reato del primo comma, articolate secondo lo stesso sistema di soglie di punibilità: per la sottoposizione a pena del reo la norma richiede che la somma distratta sia pari ad almeno €10.000. L'agente viene assoggettato, poi, ad una pena più mite se il fatto ha ad oggetto contributi di importo compreso tra €10.000 e €100.000 e ad una sanzione più severa per la distrazione di somme superiori a €100.000[109].

b) Il soggetto attivo.

Il soggetto attivo del delitto di malversazione, nonostante sia qualificato formalmente come chiunque, può essere solamente chi ha ottenuto la sovvenzione e, nella maggioranza dei casi, il beneficiario della stessa. Nondimeno, non si possono escludere in radice ipotesi in cui l'autore del reato sia un soggetto diverso dal titolare del finanziamento, ma una persona che, con poteri di rappresentanza o direzione, sia chiamato a gestirlo, come accade nel caso di strutture organizzative più complesse[110]. In ragione di ciò, poiché è necessaria *lato sensu* una qualifica soggettiva per la commissione di siffatto delitto, secondo la tesi prevalente, la malversazione è considerata un reato proprio; pur tuttavia, può essere autore del reato anche l'*extraneus* che agisca in nome di colui che possiede la qualità soggettiva tipica ai sensi dell'art. 31 c.p. [111]

Per gli stessi motivi esposti con riferimento alla frode del primo comma, *a priori* anche la malversazione non può essere commessa da agenti pubblici, i quali possono essere chiamati a rispondere di peculato per sviamento dalla destinazione *ex* art. 433 c.p., o di concorso nel reato di malversazione commesso dal privato. Nondimeno, se si tiene conto che anche gli enti del settore pubblico sono destinatari potenziali di aiuti pubblici, non può escludersi in modo assoluto la configurabilità del reato di cui all'art. 308 c.p. in capo ai funzionari preposti alla loro gestione, fatto

---

[109] Cfr. FERRÉ OLIVÉ, *Tratado de los delitos contra la hacienda pública*, cit., 750.

[110] V. CUGAT MAURI, BAÑERES SANTOS, *Delitos contra la hacienda pública*, cit., 804 ss.; FERRÉ OLIVÉ, *Tratado de los delitos contra la hacienda pública*, cit., 717 ss.; MARTÌNEZ-BUJÀN PERÉZ, *Derecho penal económico y de la empresa*, cit., 932; MUÑOZ CONDE, *Derecho Penal. Parte Especial*, cit., 1048.

[111] In proposito CUGAT MAURI, BAÑERES SANTOS, *Delitos contra la hacienda pública*, cit., 804; FERRÉ OLIVÉ, *Tratado de los delitos contra la hacienda pública*, cit., 717 ss.; SÀNCHEZ LÒPEZ, *El delito de fraude de subvenciones*, cit., 242.
Cfr., altresì, STS 19 marzo 2001, n. 428, secondo cui autori del delitto possono essere solo i richiedenti o i beneficiari della sovvenzione.
Contra MARTÌNEZ-BUJÀN PERÉZ, *Derecho penal económico y de la empresa*, cit., 931 s., che sostiene la natura di reato comune.

salvo il regime di impunità della persona giuridica in nome della quale si agisce, quando essa rientri tra quelle escluse dalla responsabilità penale ai sensi dell'art. 31 *quinquies*, primo comma, c.p.[112]

Ad opinione di parte della dottrina, poiché per la definizione del precetto del delitto di *fraude de subvenciones* occorre fare riferimento alla normativa extrapenale di settore, l'art. 308 c.p., per entrambe le fattispecie disciplinate, è qualificata come norma penale in bianco[113]. Tuttavia, ciò non implica che l'oggetto materiale del reato sia circoscritto esclusivamente al concetto di "sovvenzione" secondo la definizione contenuta nella Legge Generale sulle Sovvenzioni, tenuto conto della menzione anche del termine "aiuti" nel testo dell'art. 308 c.p.[114]

[112] V. FERRÉ OLIVÉ, *Tratado de los delitos contra la hacienda pública*, cit., 717 s.
[113] In proposito MUÑOZ CONDE, *Derecho Penal. Parte Especial*, cit., 1048; SÀNCHE LÒPEZ, *El delito de fraude de subvenciones*, cit., 235; SOLA RECHE, *Delitos contra la hacienda pública*, cit., 503.
[114] V. *supra* Par. 1.1.

2.4. L'elemento soggettivo, la consumazione e la causa di esclusione della responsabilità del *fraude de subvenciones*.

Dal punto di vista dell'elemento soggettivo, il *fraude de subvenciones* è configurabile esclusivamente a titolo di dolo, il quale deve comprendere, nel primo comma, tutti gli elementi essenziali per la concessione del contributo e, nel secondo comma, gli scopi ai quali la sovvenzione deve essere destinata, oltre alla consapevolezza di agire nel contesto di un'attività finanziata dallo Stato. Non è prevista la punibilità del fatto a titolo di colpa (e pertanto è atipica ai sensi dell'art. 12 c.p.), che peraltro non si attaglia alle condotte di falsificazione e di occultamento[115]. La dottrina maggioritaria ritiene compatibile con questo reato tutte le forme del dolo, anche eventuale, che ricorrerà qualora il soggetto accetti il rischio che i suoi dati non soddisfino le condizioni previste e, nonostante i suoi dubbi, presenti comunque la domanda per ottenere la sovvenzione[116].

Se il soggetto agente versa in errore circa le condizioni per il conseguimento della sovvenzione o sulle finalità verso le quali impiegare i fondi ricevuti, si configura un errore sulla tipicità della fattispecie, che esclude il dolo e, quindi, la rilevanza penale del comportamento[117]. Con riferimento ai delitti in esame, tuttavia, si osserva che l'evenienza che il soggetto versi in errore è facilitata dalla circostanza per cui si tratta di norme penali che rinviano alla complessa disciplina amministrativa di settore[118]. Al contrario, qualora l'errore ricada sull'entità

[115] Cfr. ARROYO ZAPATERO, *Delitos contra la hacienda pública*, cit., 116 ss.; FERNÀNDEZ BERMEJO, *Delitos contra la hacienda pública*, cit., 709; FERRÉ OLIVÉ, *Tratado de los delitos contra la hacienda pública*, cit., 720 s.; MESTRE DELGADO, *Delitos contra la Hacienda pública*, cit., 599; MUÑOZ CONDE, *Derecho Penal. Parte Especial*, cit., 1050; SÀNCHEZ LÒPEZ, *El delito de fraude de subvenciones*, cit., 267 ss.; SOLA RECHE, *Delitos contra la hacienda pública*, cit., 503.

[116] In proposito ARROYO ZAPATERO, *Delitos contra la hacienda pública*, cit., 119; FERRÉ OLIVÉ, *Tratado de los delitos contra la hacienda pública*, cit., 720; MARTÍNEZ-BUJÁN PÉREZ, *Derecho penal económico y de la empresa*, cit., 907; SÀNCHEZ LÒPEZ, *El delito de fraude de subvenciones*, cit., 269.

Contra MORALES PRATS, *sub* art. 308 c.p., cit., 1137, secondo cui le condotte di falsificazione e occultamento sono incompatibili con il dolo eventuale.

[117] Sul punto ARROYO ZAPATERO, *Delitos contra la hacienda pública*, cit., 126 s.; FERNÀNDEZ BERMEJO, *Delitos contra la hacienda pública*, cit., 709; FERRÉ OLIVÉ, *Tratado de los delitos contra la hacienda pública*, cit., 721; MUÑOZ CONDE, *Derecho Penal. Parte Especial*, cit., 1050; SÀNCHEZ LÒPEZ, *El delito de fraude de subvenciones*, cit., 272 s.

[118] In tal senso SÀNCHEZ LÒPEZ, *El delito de fraude de subvenciones*, cit., 272 s.

dell'importo defraudato, sarà irrilevante – secondo la tesi maggioritaria – poiché avrà ad oggetto una condizione obiettiva di punibilità[119].

L'art. 310-bis c.p. include il delitto in esame e tutti i delitti del titolo XIV fra i reati presupposto della responsabilità delle persone giuridiche[120].

La questione relativa al momento consumativo del *fraude de subvenciones* è dibattuta. Secondo la tesi prevalente, la fattispecie del primo comma configura un reato di evento, che si consuma al momento dell'effettivo ottenimento dei contributi, stante il tenore letterale della disposizione e in coerenza con la simile fattispecie di truffa. La consumazione del delitto, dunque, richiede un effettivo esborso di denaro da parte della Pubblica amministrazione e la possibilità per il destinatario di disporre dei fondi ottenuti[121].

Non sono mancate, però, opinioni diverse che anticipano la consumazione del reato al momento del compimento dell'atto amministrativo di concessione, che precede la materiale erogazione dei fondi, purché lo stesso sia privo di vizi che ne inficino l'efficacia. Secondo questa tesi, il reato giungerebbe a consumazione senza la percezione materiale del contributo e anche in assenza di un effettivo danno patrimoniale per il soggetto pubblico, perché all'adozione della risoluzione amministrativa di concessione il bene giuridico sarebbe già stato offeso[122].

Una terza tesi mediana afferma che, nel caso in cui la validità dell'atto amministrativo di concessione sia subordinata all'accettazione da parte del beneficiario, la consumazione del delitto si registrerebbe proprio al momento dell'accettazione, poiché fino a quel momento il provvedimento amministrativo non sarebbe produttivo di effetti giuridici[123].

---

[119] Così FERRÉ OLIVÉ, *Tratado de los delitos contra la hacienda pública*, cit., 721; SÀNCHEZ LÒPEZ, *El delito de fraude de subvenciones*, cit., 293.

[120] V. CUGAT MAURI, BAÑERES SANTOS, *Delitos contra la hacienda pública*, cit., 850; MESTRE DELGADO, *Delitos contra la Hacienda pública*, cit., 600; MUÑOZ CONDE, *Derecho Penal. Parte Especial*, cit., 1056.

[121] Così ARROYO ZAPATERO, *Delitos contra la hacienda pública*, cit., 95, 109; MESTRE DELGADO, *Delitos contra la Hacienda pública*, cit., 600; MORALES PRATS, *sub* art. 308 c.p., cit., 1136 s.; MUÑOZ CONDE, *Derecho Penal. Parte Especial*, cit., 1048 s.; SÀNCHEZ LÒPEZ, *El delito de fraude de subvenciones*, cit., 259 s.

[122] In proposito FERRÉ OLIVÉ, *Tratado de los delitos contra la hacienda pública*, cit., 698 s, 710 ss. MARTÍNEZ-BUJÁN PÉREZ, *Derecho penal económico y de la empresa*, cit., 908 ss.

[123] Sul punto FERRÉ OLIVÉ, *Tratado de los delitos contra la hacienda pública*, cit., 711; MARTÍNEZ-BUJÁN PÉREZ, *Derecho penal económico y de la empresa*, cit., 909 s.

Di conseguenza, qualora si ammetta la configurabilità della forma tentata – circostanza peraltro discussa per coloro che considerano la soglia minima come una condizione oggettiva di punibilità – il tentativo sarà riscontrabile fino a quando la sovvenzione non venga ottenuta, vale a dire, a seconda della tesi cui si aderisce, fino a quando non venga emanato (o accettato) l'atto amministrativo oppure fino al momento in cui non venga materialmente percepito il contributo. È richiesto, in ogni caso, al fine di superare la soglia degli atti meramente preparatori, che l'agente abbia posto in essere la condotta ingannatoria di presentazione della domanda finalizzata all'ottenimento indebito della sovvenzione[124].

La figura distrattiva del secondo comma, invece, si atteggerebbe a reato di mera condotta e, pertanto, si consumerebbe nel momento in cui l'agente compia l'atto di distrazione dei beni ricevuti dall'obiettivo prefissato, da cui si evinca che lo sviamento dallo scopo sia divenuto definitivo[125]. L'alterazione degli obiettivi del finanziamento, invero, non costituisce un risultato separato dall'azione, ma è proprio la condotta tipica del reato in parola[126]. Per accertare la consumazione del reato occorre, quindi, la verifica dell'ammontare dell'importo distratto e l'effettivo utilizzo del finanziamento per scopi diversi da quelli previsti nell'atto di concessione[127].

Ad avviso del *Tribunal Supremo*, la definitività della distrazione si ha alla scadenza del termine fissato dalla procedura di agevolazione di riferimento, se non la si riesce a provare attraverso altri precedenti elementi di dimostrazione[128]. Inoltre, se con riferimento alla medesima sovvenzione sia compiuta una pluralità di atti distrattivi, tutti eccedenti il limite fissato per la punibilità, il reo commetterà comunque un unico reato e l'ultimo atto, segnando il termine della consumazione, determinerà il *dies a quo* ai fini della prescrizione[129].

---

[124] Sul punto FERRÉ OLIVÉ, *Tratado de los delitos contra la hacienda pública*, cit., 712 s.; MARTÍNEZ-BUJÁN PÉREZ, *Derecho penal económico y de la empresa*, cit., 910; MESTRE DELGADO, *Delitos contra la Hacienda pública*, cit., 600.
[125] In proposito MESTRE DELGADO, *Delitos contra la Hacienda pública*, cit., 600; MUÑOZ CONDE, *Derecho Penal. Parte Especial*, cit., 1049.
[126] Cfr. MUÑOZ CONDE, *Derecho Penal. Parte Especial*, cit., 1049.
[127] In argomento FERRÉ OLIVÉ, *Tratado de los delitos contra la hacienda pública*, cit., 719.
[128] Cfr. DE LIA, *Frode nelle sovvenzioni pubbliche*, cit., 75.
[129] Così DE LIA, *Frode nelle sovvenzioni pubbliche*, cit., 75.

Il tentativo della condotta di malversazione – sempre che se ne ammetta la possibilità – è più difficile da ipotizzare, perché l'offesa del bene giuridico si concretizza al momento del compimento dell'atto di distrazione (che segna la consumazione del reato) e prima di tale frangente nessuna offesa è riscontrabile[130]. Ulteriori argomenti a sostegno dell'impraticabilità del tentativo nel delitto in parola sono la sua qualificazione come reato omissivo proprio e la considerazione per cui l'entità del *quantum* defraudato che fa scattare la sottoposizione a pena è una condizione obiettiva di punibilità e non un elemento del fatto tipico[131].

Peculiarità del sistema spagnolo si rivela essere la causa di esclusione della responsabilità per il reintegro dell'importo indebitamente ottenuto o utilizzato di cui al sesto comma dell'art. 308 c.p., prevista, tra l'altro, per tutti i delitti del titolo XIV (quale regolarizzazione fiscale per il delitto di frode fiscale dell'art. 305, comma 4, c.p. e regolarizzazione della frode alla previdenza sociale per il delitto di cui all'art. 307, comma 3, c.p.), la cui natura è oggetto di discussione: per alcuni autori rappresenta una causa di esclusione della tipicità, per altri una causa di non punibilità[132]. Si tratta di uno strumento di politica criminale la cui *ratio* principale risiede nel recupero dei fondi pubblici ottenuti o applicati indebitamente dal beneficiario della sovvenzione o dell'aiuto, con effetti per il beneficiario che vanno molto oltre l'ordinaria attenuazione della pena per la riparazione del danno prevista dall'art. 21.5 c.p.[133] In quest'ottica, il legislatore ritiene, da un lato, che il bene giuridico sia ancora suscettibile di protezione anche dopo la consumazione del delitto e, dall'altro, che in tal modo si possa garantire la funzione di prevenzione speciale del reo[134].

---

[130] Così FERRÉ OLIVÉ, *Tratado de los delitos contra la hacienda pública*, cit., 720; MARTÍNEZ-BUJÁN PÉREZ, *Derecho penal económico y de la empresa*, cit., 932; MESTRE DELGADO, *Delitos contra la Hacienda pública*, cit., 600.

[131] In argomento FERRÉ OLIVÉ, *Tratado de los delitos contra la hacienda pública*, cit., 720; MARTÍNEZ-BUJÁN PÉREZ, *Derecho penal económico y de la empresa*, cit., 932.
Cfr in giurisprudenza STS 3 maggio 2017, n. 316 (Tol 6085602).

[132] Cfr. FERNÀNDEZ BERMEJO, *Delitos contra la hacienda pública*, cit., 711; FERRÉ OLIVÉ, *Tratado de los delitos contra la hacienda pública*, cit., 728 s.; MORALES PRATS, *sub* art. 305 c.p., cit., 1068 ss.; MUÑOZ CONDE, *Derecho Penal. Parte Especial*, cit., 1051 ss.

[133] V. FERRÉ OLIVÉ, *Tratado de los delitos contra la hacienda pública*, cit., 728 s.; MESTRE DELGADO, *Delitos contra la Hacienda pública*, cit., 586 con riferimento alla regolarizzazione tributaria; MORALES PRATS, *sub* art. 305 c.p., cit., 1071.

[134] Sul punto SÀNCHEZ LÒPEZ, *El delito de fraude de subvenciones*, cit., 296; SOLA RECHE, *Delitos contra la hacienda pública*, cit., 490 che evidenzia, *a contrario*, che l'istituto si porrebbe in conflitto

In virtù della citata disposizione, l'autore della frode, tanto in caso di conseguimento indebito, tanto in caso di distrazione, non è punibile qualora restituisca il contributo indebitamente percepito o applicato, maggiorato degli interessi di mora, prima della notifica dell'avvio di azioni di verifica o controllo in relazione a detti sussidi o, in assenza di tali accertamenti, prima del compimento di atti giudiziari che gli consentano di avere formale conoscenza dell'avvio del procedimento[135]. A ben vedere, l'istituto in esame richiama la disciplina delle condotte riparatorie *post delictum* sintomatiche di un ravvedimento operoso del reo, con la quale il legislatore spagnolo mira ad ottenere l'integrale recupero delle somme defraudate[136]. Il rimborso, dunque, si atteggia ad attività volontaria del reo, il quale matura il convincimento che sia più conveniente restituire le somme derubate piuttosto che subire un'eventuale condotta penale[137].

La causa di non punibilità in parola consente al reo di non essere perseguito neanche per eventuali falsità commesse in via strumentale alla sovvenzione della quale abbia restituito l'importo[138]. Il legislatore in questo caso sembra aver ragionato in virtù dell'argomento *a fortiori*: se il rimborso permette di rendere esente da pena il reato principale, allo stesso modo deve rendere non punibile il delitto strumentale. Inoltre, si evidenzia che sarebbe compromesso l'obiettivo politico-criminale di recupero della sovvenzione se si fosse lasciata inalterata la punibilità per le falsità strumentali[139].

Tuttavia, della non punibilità beneficeranno unicamente le falsità strumentali alla richiesta di sovvenzione, le quali si inseriscano nel procedimento di finanziamento quale segmento di un'unica condotta ingannatoria. In definitiva, non saranno punibili i delitti di falso finalizzati a cagionare un danno (come la falsità in documento privato prevista dall'art. 395 c.p.) perché il loro disvalore è

con le istanze di prevenzione generale, potendo incentivare la commissione del delitto, sapendo che, successivamente, si possa beneficiare della non punibilità.

[135] Sul punto MESTRE DELGADO, *Delitos contra la Hacienda pública*, cit., 599 s. MORALES PRATS, *sub* art. 305 c.p., cit., 1070. Con riferimento alla medesima causa di non punibilità della frode fiscale v. MUÑOZ CONDE, *Derecho Penal. Parte Especial*, cit., 1044 ss.

[136] Sul punto SÀNCHEZ LÒPEZ, *El delito de fraude de subvenciones*, cit., 296.

[137] V. MUÑOZ CONDE, *Derecho Penal. Parte Especial*, cit., 1045.

[138] Cfr. FERRÉ OLIVÉ, *Tratado de los delitos contra la hacienda pública*, cit., 730; MORALES PRATS, *sub* art. 305 c.p., cit., 1083; MUÑOZ CONDE, *Derecho Penal. Parte Especial*, cit., 1045.

[139] Sul punto MORALES PRATS, *sub* art. 305 c.p., cit., 1083.

assorbito dall'offesa alle finanze pubbliche arrecate dal *fraude*[140]. Secondo altra parte della dottrina, invece, gli unici delitti di falso cui si riferirebbe la disposizione sono quelli che possono generare un concorso di reati con il *fraude de subveciones*, che – come si vedrà in seguito – sono le falsità di un documento pubblico, ufficiale o commerciale di cui all'art. 392 c.p., perché le altre falsità che restano assorbite nel procedimento di sovvenzione beneficerebbero della stessa non punibilità del *fraude*[141].

I presupposti di operatività della causa di non punibilità sono due: la restituzione integrale dei fondi defraudati e la volontarietà del gesto[142]. La giurisprudenza spagnola sul punto ha costantemente affermato che è necessario che la restituzione delle somme sia completa e integrale, in omaggio ai principi di certezza del diritto e di divieto di arricchimento ingiusto[143]. La restituzione integrale va, poi, maggiorata degli interessi moratori applicabili alla sovvenzione dal momento in cui il reo l'ha ricevuta o distratta, secondo quanto espressamente previsto dall'art. 308, comma 6, c.p.[144]

Per quanto riguarda la volontarietà dell'azione, occorre che l'agente ripari il danno entro un limite temporale preciso, vale a dire prima che abbia conoscenza formale dell'avvio del procedimento penale a suo carico. Se questo requisito non è rispettato, viene meno il fondamento della rinuncia alla sottoposizione a pena del soggetto[145]. Ne deriva che il reo non potrà beneficiare della completa esenzione della pena per la regolarizzazione qualora gli siano notificate azioni di indagine o verifica da parte dell'amministrazione competente, gli sia notificata la denuncia del procedimento penale, oppure egli abbia formale conoscenza di procedure avviate dalla Procura o dal Giudice istruttore: in questi casi resta ferma la possibilità di

---

[140] V. MUÑOZ CONDE, *Derecho Penal. Parte Especial*, cit., 1045; SÀNCHEZ LÒPEZ, *El delito de fraude de subvenciones*, cit., 298.
V., altresì, *infra* sul concorso tra *fraude de subvenciones* e delitti di falso.
[141] In tal senso FERRÉ OLIVÉ, *Tratado de los delitos contra la hacienda pública*, cit., 730.
[142] Sul punto CUGAT MAURI, BAÑERES SANTOS, *Delitos contra la hacienda pública*, cit., 822 ss.; FERNÀNDEZ BERMEJO, *Delitos contra la hacienda pública*, cit., 678 ss.; FERRÉ OLIVÉ, *Tratado de los delitos contra la hacienda pública*, cit., 729.
[143] Cfr. FERNÀNDEZ BERMEJO, *Delitos contra la hacienda pública*, cit., 680. Cfr., altresì, STS 5 novembre 2020, n. 586.
[144] V. CUGAT MAURI, BAÑERES SANTOS, *Delitos contra la hacienda pública*, cit., 823.
[145] Così CUGAT MAURI, BAÑERES SANTOS, *Delitos contra la hacienda pública*, cit., 822; FERNÀNDEZ BERMEJO, *Delitos contra la hacienda pública*, cit., 681. Cfr. anche STS 30 aprile 2012, n. 340.

applicare l'attenuante di cui all'art. 21.5 c.p. o quella specifica prevista dall'art. 308, ottavo comma, c.p.[146].

Con riferimento alla natura giuridica dell'istituto in esame, secondo l'opinione maggioritaria fino alla riforma del 2012, la restituzione era qualificata come causa di non punibilità, successiva ad un fatto tipico, antigiuridico e colpevole, che rendeva il reo esente da pena per ragioni di opportunità politico-criminale[147]. Invece, a partire dalla citata riforma, alcuni autori sostengono che il rimborso configuri una causa di esclusione della tipicità del fatto, dal momento che la condotta tipica non si perfeziona se l'importo è stato restituito ("salvo che...") e, pertanto, sarebbe applicabile anche ai concorrenti nel reato[148].

È, infatti, discusso se la causa di non punibilità in parola sia estensibile ai concorrenti. In linea di principio, trattandosi di una causa di esclusione della responsabilità soggettiva, si ritiene possa essere estesa ai concorrenti solamente se anche essi partecipano al rimborso e alla regolarizzazione della procedura[149]. Ad avviso di una diversa dottrina, invece, il rimborso dei fondi renderebbe il fatto non punibile anche per i complici della frode, per evitare che il concorrente che non possa restituire l'importo percepito dall'autore si ritrovi in una condizione peggiore rispetto a quest'ultimo[150].

Espressione della volontà del legislatore spagnolo di recuperare, quanto più possibile, le risorse finanziarie oggetto di frode è anche la circostanza attenuante del pentimento tardivo di cui all'art. 308, comma 8, c.p., la quale è applicabile quando, entro due mesi dalla citazione in giudizio come imputato, l'agente esegua il rimborso nei modi di cui al comma 6 e ammetta l'addebito contestato[151]. Tale

---

[146] In argomento FERNÀNDEZ BERMEJO, *Delitos contra la hacienda pública*, cit., 682 s.; FERRÉ OLIVÉ, *Tratado de los delitos contra la hacienda pública*, cit., 729 s.; SOLA RECHE, *Delitos contra la hacienda pública*, cit., 489.

[147] In tal senso CUGAT MAURI, BAÑERES SANTOS, *Delitos contra la hacienda pública*, cit., 822; FER BERMEJO, *Delitos contra la hacienda pública*, cit., 678; MARTÍNEZ-BUJÁN PÉREZ, *Derecho penal económico y de la empresa*, cit., 821, 935; MORALES PRATS, *sub* art. 305 c.p., cit., 1073; SÀNCHEZ LÒPEZ, *El delito de fraude de subvenciones*, cit., 297.

[148] In proposito MUÑOZ CONDE, *Derecho Penal. Parte Especial*, cit., 1044.

[149] Cfr. MORALES PRATS, *sub* art. 305 c.p., cit., 1074 ss.; SOLA RECHE, *Delitos contra la hacienda pública*, cit., 490 con riguardo alla regolarizzazione tributaria.

[150] Così CUGAT MAURI, BAÑERES SANTOS, *Delitos contra la hacienda pública*, cit., 825.

[151] Cfr. FERNÀNDEZ BERMEJO, *Delitos contra la hacienda pública*, cit., 712; FERRÉ OLIVÉ, *Tratado de los delitos contra la hacienda pública*, cit., 750; MESTRE DELGADO, *Delitos contra la Hacienda pública*, cit., 600 s.; MUÑOZ CONDE, *Derecho Penal. Parte Especial*, cit., 1045 relativamente alla medesima attenuante prevista per la frode fiscale.

attenuante è applicabile, altresì, nei confronti di eventuali concorrenti nel reato, qualora questi collaborino attivamente con l'autorità giudiziaria alla ricerca delle prove necessarie per l'accertamento del fatto e l'identificazione dei responsabili[152].

Si tratta di una circostanza che consente una forte riduzione della pena e che non richiede neanche un ravvedimento spontaneo del reo. Per tale ragione, si ritiene che la stessa sia finalizzata unicamente a incentivare il ripristino del credito del soggetto attivo nei confronti dello Stato, rappresentando una sorta di premio per l'agente che, una volta scoperto, paghi tempestivamente[153]. L'attenuante in parola, inoltre, è facoltativa, infatti è rimessa alla verifica giudiziale dei suoi presupposti, i quali includono – oltre al rispetto del termine e alla restituzione integrale delle somme indebitamente ottenute – anche l'accertamento del delitto di *fraude* commesso[154].

Ad avviso di parte della dottrina, tale attenuante può creare disparità di trattamento tra i soggetti abbienti che, avendo la disponibilità economica per procedere alla restituzione, possono in teoria evitare il carcere grazie alla forte diminuzione di pena prevista e i soggetti in difficoltà economiche che, non potendo restituire le somme defraudate, rischiano la pena detentiva[155].

I due istituti premiali predisposti dal legislatore spagnolo sembrano concentrare il focus dell'oggettività giuridica della fattispecie del *fraude* interamente sul patrimonio pubblico, depurandolo da eventuali offese alla libertà di formazione della volontà della Pubblica amministrazione, atteso che si è portati a ritenere che la restituzione delle somme defraudate ripari (o quantomeno attenui) l'offesa ai beni giuridici coinvolti e faccia venire meno l'interesse dello Stato alla punibilità dell'agente.

---

[152] Così FERRÉ OLIVÉ, *Tratado de los delitos contra la hacienda pública*, cit., 751; MESTRE DELGADO, *Delitos contra la Hacienda pública*, cit., 601; MUÑOZ CONDE, *Derecho Penal. Parte Especial*, cit., 1045.

[153] In tal senso FERNÀNDEZ BERMEJO, *Delitos contra la hacienda pública*, cit., 690 ss.; FERRÉ OLIVÉ, *Tratado de los delitos contra la hacienda pública*, cit., 750.

[154] Cfr. FERNÀNDEZ BERMEJO, *Delitos contra la hacienda pública*, cit., 691.

[155] In tal senso FERNÀNDEZ BERMEJO, *Delitos contra la hacienda pública*, cit., 690.

2.5. Il rapporto tra i due delitti previsti dall'art. 308 c.p.

Quanto al rapporto tra i delitti previsti dai due commi dell'art. 308 c.p., l'orientamento prevalente ne esclude il concorso, qualificando l'art. 308 c.p. come una norma a più fattispecie. Le condotte di ottenimento fraudolento dei fondi e di distrazione degli stessi, quindi, sarebbero due alternative tipiche e indipendenti fra loro; pertanto, anche qualora siano state commesse entrambe all'interno della medesima procedura il reato integrato sarà uno solo[156].

Tuttavia, la giurisprudenza sul punto oscilla nello stabilire quale delitto debba prevalere. Secondo una prima tesi, una volta che sia stata commessa la distrazione dei fondi sarebbe irrilevante stabilire se a monte vi sia stato un ottenimento fraudolento o un conseguimento lecito degli stessi, risultando la malversazione il reato principale[157].

Secondo una diversa posizione, invece, la condotta prevalente deve essere considerata il conseguimento fraudolento del primo comma, a prescindere dalla circostanza che il contributo sia stato poi impiegato per finalità conformi alla normativa o meno, divenendo la malversazione un *post factum* non punibile[158]. Nel solco di questo secondo filone, dunque, la malversazione potrà essere integrata solamente quando la sovvenzione sia stata lecitamente conseguita. Ad avviso di tali autori, quest'ultima soluzione sarebbe più coerente con la natura dell'art. 308 c.p. come norma a più fattispecie, con il sistema di soglie in cui essa è articolata e con le considerazioni di politica criminale per le quali, se il contributo viene ottenuto illecitamente, sarà verosimile un suo utilizzo per scopi difformi da quelli previsti dalla disciplina di settore[159]. In questa prospettiva, quindi, nella malversazione si attenuerebbe la rilevanza del danno patrimoniale patito dallo Stato, poiché la norma farebbe riferimento a contributi lecitamente stanziati a fondo perduto, incentrando

[156] Così FERRÉ OLIVÉ, *Tratado de los delitos contra la hacienda pública*, cit., 713, 732. Cfr. STS 19 maggio 2006, n. 523 (Tol945182).
[157] Cfr. DE LIA, *Frode nelle sovvenzioni pubbliche*, cit., 73; STS 19 maggio 2006, n. 523, cit.
[158] In tal censo FERRÉ OLIVÉ, *Tratado de los delitos contra la hacienda pública*, cit., 732 s.
[159] In tal senso FERRÉ OLIVÉ, *Tratado de los delitos contra la hacienda pública*, cit., 713: il problema di questa posizione, tuttavia, risiede nel fatto che, se si ignora la destinazione successiva dei fondi a fini illeciti, si anticipa il momento della consumazione del reato, nonostante vengano commessi comportamenti illeciti successivamente.

il disvalore della fattispecie sull'offesa al buon andamento della Pubblica amministrazione[160].

[160] In proposito FERRÉ OLIVÉ, *Tratado de los delitos contra la hacienda pública*, cit., 725.

2.6. Il rapporto tra il *fraude de subvenciones* e le figure delittuose confinanti.

Venendo all'analisi dei rapporti tra il *fraude de subvenciones* e le altre figure delittuose ad esso confinanti, un primo problema di coordinamento dell'art. 308 c.p. si è posto con l'art. 306 c.p.[161] Quest'ultima norma punisce le medesime condotte previste dagli artt. 305 e 308 c.p. commesse a danno dell'Unione europea. Pertanto, rientrano nel campo di applicazione dell'art. 306 c.p.: le azioni e le omissioni fraudolente ai bilanci dell'Unione consistenti nell'eludere il pagamento di somme dovute; le condotte di conseguimento indebito di fondi falsificando le condizioni richieste per la loro concessione o tacendo informazioni che l'avrebbero impedita; infine, l'ipotesi di distrazione dei fondi ottenuti dalla loro originaria destinazione[162]. Anche tale disposizione prevede un sistema di soglie: la soglia di punibilità si attesta sui 4.000€ ed è previsto, poi, un diverso trattamento sanzionatorio a seconda che l'importo ecceda o meno i 50.000€[163]. Come è agevole percepire dall'entità delle soglie, l'art. 306 c.p. era la norma posta originariamente a tutela degli interessi finanziari sovranazionali, introdotta, tuttavia, ancor prima del recepimento delle prescrizioni indicate nella Convenzione PIF del 1995[164].

Tuttavia, in seguito al varo della Direttiva PIF e al recepimento della stessa da parte della Ley Orgànica del 2019, l'Unione europea è stata inserita, come visto, anche fra i soggetti passivi dell'art. 308 c.p.[165] e, successivamente, nel 2021, è stata

---

[161] Cfr. art. 306 c.p.: «1. El que por acción u omisión defraude a los presupuestos generales de la Unión Europea u otros administrados por esta, en cuantía superior a cincuenta mil euros, eludiendo, fuera de los casos contemplados en el apartado 3 del artículo 305, el pago de cantidades que se deban ingresar o, dando, fuera de los casos contemplados en el artículo 308, a los fondos obtenidos una aplicación distinta de aquella a que estuvieren destinados u obteniendo indebidamente fondos falseando las condiciones requeridas para su concesión u ocultando las que la hubieran impedido, será castigado con la pena de prisión de uno a cinco años y multa del tanto al séxtuplo de la citada cuantía y la pérdida de la posibilidad de obtener subvenciones o ayudas públicas y del derecho a gozar de los beneficios o incentivos fiscales o de la Seguridad Social durante el período de tres a seis años.
2. Si la cuantía defraudada o aplicada indebidamente no superase los cincuenta mil euros, pero excediere de cuatro mil, se impondrá una pena de prisión de tres meses a un año o multa del tanto al triplo de la citada cuantía y la pérdida de la posibilidad de obtener subvenciones o ayudas públicas y del derecho a gozar de los beneficios o incentivos fiscales o de la Seguridad Social durante el período de seis meses a dos años».

[162] V. MUÑOZ CONDE, *Derecho Penal. Parte Especial*, cit., 1049.

[163] Cfr. FERRÉ OLIVÉ, *Delitos contra la Hacienda Pública*, cit., 573; MUÑOZ CONDE, *Derecho Penal. Parte Especial*, cit., 1049.

[164] V. CUGAT MAURI, BAÑERES SANTOS, *Delitos contra la hacienda pública*, cit., 855 ss.
Sulla Convenzione PIF v. *supra* Cap. 1.

[165] Cfr. FERRÉ OLIVÉ, *Delitos contra la Hacienda Pública*, cit., 573 s.

apposta nell'incipit dell'art. 306 c.p. una clausola di riserva ("fuori dai casi contemplati") operante sia in favore dell'art. 308 c.p., sia in favore dell'art. 305, comma 3, c.p. (disposizione che punisce la frode fiscale ai danni dell'Unione europea)[166]. Per tale ragione, l'art. 306 c.p. cede ormai il passo al *fraude de subvenciones*, tanto che, ad avviso di alcuni autori, l'art. 306 c.p. sarebbe divenuto ormai lettera morta, data la sovrapposizione dei fatti previsti in entrambe le disposizioni[167].

L'unico margine di autonomia dell'art. 306 c.p. andrebbe rintracciato, allora, per quelle condotte in cui l'importo defraudato ai danni dell'Unione europea si attesti tra i 4.000€ e i 10.000€, a causa della diversa soglia di rilevanza penale della condotta che prevede l'art. 306 c.p. rispetto all'art. 308 c.p.[168]

All'attenzione degli studiosi e degli interpreti spagnoli si è posta la questione dell'eventuale concorso tra l'art. 308, comma 1, c.p. e i delitti di falso, per risolvere la quale si è soliti distinguere in ragione dell'atteggiarsi in concreto della condotta e dello specifico delitto di falso che viene in rilievo. Qualora l'esposizione di dati falsi sia contenuta nella richiesta di sovvenzione alla Pubblica amministrazione e sia strumentale al conseguimento della stessa, sarà applicato il solo delitto di *fraude*, poiché ci si troverà di fronte ad un conflitto di norme risolto con il criterio dell'assorbimento *ex* art. 8.3 c.p.[169]

Diverso è il caso in cui la falsificazione non si riferisca alla stessa dichiarazione che il privato rivolge all'amministrazione, bensì attenga ad atti o documenti separati, di natura privata, che accompagnano e corroborano l'istanza di sovvenzione: in siffatta ipotesi saranno astrattamente integrati i delitti di falso, ma, in concreto, si riconosce nuovamente un concorso di norme e non un concorso di reati[170]. Il *fraude de subvenciones*, dunque, assorbirebbe i delitti di falso di cui agli artt. 393, 395 e 396 c.p., i quali richiedono per la loro tipicità il fine di cagionare un

[166] V. MUÑOZ CONDE, *Derecho Penal. Parte Especial*, cit., 1049.
[167] In tal senso MUÑOZ CONDE, *Derecho Penal. Parte Especial*, cit., 1041, 1049.
[168] In proposito DE LIA, *Frode nelle sovvenzioni pubbliche*, cit., 74.
[169] Così CUGAT MAURI, BAÑERES SANTOS, *Delitos contra la hacienda pública*, cit., 832 s.; FERRÉ OLIVÉ, *Tratado de los delitos contra la hacienda pública*, cit., 746; MUÑOZ CONDE, *Derecho Penal. Parte Especial*, cit., 1049; SÀNCHEZ LÒPEZ, *El delito de fraude de subvenciones*, cit., 308.
[170] V. FERRÉ OLIVÉ, *Tratado de los delitos contra la hacienda pública*, cit., 700; MARTÍNEZ-BUJÁN PÉREZ, *Derecho penal económico y de la empresa*, cit., 914 s.; MUÑOZ CONDE, *Derecho Penal. Parte Especial*, cit., 1050.

danno, il quale verrebbe già preso in considerazione nel delitto di *fraude* quale componente di una più ampia sequenza ingannatoria ai danni dell'ente pubblico. L'illiceità della condotta di falso si fonde, quindi, in quella della frode di sovvenzione e si esaurisce nel danno patrimoniale alle finanze pubbliche[171].

Inoltre, qualora il *fraude* non raggiunga la soglia di rilevanza penale della condotta, l'azione di falsificazione non recupera la propria autonoma rilevanza, poiché si ritiene che non possa essere autonomizzata dal procedimento fraudolento volto all'ottenimento della sovvenzione, con la conseguenza che – in questo caso – deve restare impunita anche la falsità strumentale[172].

L'unica ipotesi in cui si ravvisa un concorso di reati tra l'art. 308 c.p. e il delitto di falso ricorre quando il richiedente commetta autonomamente la falsificazione di un documento pubblico, ufficiale o commerciale secondo quanto previsto dell'art. 392 c.p. Questa disposizione, infatti, non richiede l'intenzione di cagionare un danno (come nelle ipotesi precedenti) e, pertanto, alla mera alterazione dell'autenticità del documento si verifica l'offesa alla fede pubblica, la quale concorrerà con la frode nelle sovvenzioni qualora tale documento venga poi utilizzato quale mezzo per ingannare l'amministrazione e conseguire il contributo pubblico[173].

Nell'ordinamento spagnolo la fattispecie del *fraude de subvenciones* del primo comma dell'art. 308 c.p. ha posto più serie questioni di coordinamento con il delitto di truffa (c.d. *estafa*) disciplinato all'art. 248 c.p.[174] Il problema nasce perché la genesi di entrambi i delitti è comune e la somiglianza morfologica tra gli

---

[171] In proposito FERRÉ OLIVÉ, *Tratado de los delitos contra la hacienda pública*, cit., 746; MARTÍNEZ-BUJÁN PÉREZ, *Derecho penal económico y de la empresa*, cit., 915; MUÑOZ CONDE, *Derecho Penal. Parte Especial*, cit., 1050.

[172] In tal senso MUÑOZ CONDE, *Derecho Penal. Parte Especial*, cit., 1050.

[173] Sul punto FERRÉ OLIVÉ, *Tratado de los delitos contra la hacienda pública*, cit., 700, 747; MARTÍNEZ-BUJÁN PÉREZ, *Derecho penal económico y de la empresa*, cit., 915; MUÑOZ CONDE, *Derecho Penal. Parte Especial*, cit., 1050.

[174] L'art. 248 c.p. recita:

«1. Cometen estafa los que, con ánimo de lucro, utilizaren engaño bastante para producir error en otro, induciéndolo a realizar un acto de disposición en perjuicio propio o ajeno.

2. Los reos de estafa serán castigados con la pena de prisión de seis meses a tres años. Para la fijación de la pena se tendrá en cuenta el importe de lo defraudado, el quebranto económico causado al perjudicado, las relaciones entre este y el defraudador, los medios empleados por este y cuantas otras circunstancias sirvan para valorar la gravedad de la infracción.

3. Si la cuantía de lo defraudado no excediere de 400 euros, se impondrá la pena de multa de uno a tres meses».

stessi è innegabile[175]: elemento essenziale di entrambi, infatti, è l'inganno e spesso i concetti di truffa e di frode sono usati come sinonimi[176]. Si aggiunga che la giurisprudenza che si è occupata del tema è oscillante nel qualificare giuridicamente il medesimo fatto storico e ciò porta con sé il rischio di riservare un trattamento sanzionatorio diseguale a stesse situazioni concrete[177].

La domanda principale che ci si rivolge, dunque, è se, con riferimento a fatti di truffe nelle sovvenzioni, qualora ricorrano anche gli estremi del delitto di *estafa* (e, in particolare, l'inganno che causa l'atto di disposizione patrimoniale), quale tra le due norme debba essere ritenuta prevalente[178]. Ai sensi dell'art. 248 c.p., la truffa ricorre quando l'agente, per scopo di lucro, utilizzi un inganno idoneo a indurre in errore un altro soggetto, inducendolo a compiere un atto di disposizione patrimoniale a suo o ad altrui danno. Pertanto, fra gli elementi costitutivi della truffa, vi sono il dolo specifico di profitto e l'induzione in errore, i quali difetterebbero nel *fraude de subvenciones*. Al contrario, alla fattispecie di truffa è estraneo il sistema di soglie di punibilità delineato dall'art. 308 c.p.[179]

Preliminarmente, è opportuno fare una breve comparazione del trattamento sanzionatorio dei due delitti, dalla quale risulta che la pena comminata per l'*estafa* è in ogni caso superiore a quella prevista per il *fraude de subvenciones*[180]. Invero, nei casi di frode che oscilla tra i €10.000 e i €100.000 la pena massima prevista dall'art. 308 c.p. è pari ad un anno di reclusione in alternativa alla multa, mentre per le ipotesi che superano i €100.000 è la pena massima è di cinque anni di reclusione. Al contrario, nelle ipotesi di truffa inferiore a €50.000 è comminata la pena detentiva fino a tre anni, mentre per le truffe che superano detta cifra la pena è della reclusione fino a sei anni[181].

---

[175] V. CUGAT MAURI, BAÑERES SANTOS, *Delitos contra la hacienda pública*, cit., 850; FERRÉ OLIVÉ, *Tratado de los delitos contra la hacienda pública*, cit., 734; GÒMEZ RIVERO, *Estafa y fraude de subvenciones*, cit., 261.
[176] Così SÀNCHEZ LÒPEZ, *El delito de fraude de subvenciones*, cit., 132 ss.
[177] In proposito GÒMEZ RIVERO, *Estafa y fraude de subvenciones*, cit., 261.
[178] Cfr. FERRÉ OLIVÉ, *Tratado de los delitos contra la hacienda pública*, cit., 733 s.; GÒMEZ RIVERO, *Estafa y fraude de subvenciones*, cit., 262 s.
[179] In argomento DE LIA, *Frode nelle sovvenzioni pubbliche*, cit., 72.
Cfr., altresì. STS 28 novembre 2013, n. 1030, cit.
[180] Così GÒMEZ RIVERO, *Estafa y fraude de subvenciones*, cit., 263; MARTÍNEZ-BUJÁN PÉREZ, *Derecho penal económico y de la empresa*, cit., 917.
[181] Cfr. GÒMEZ RIVERO, *Estafa y fraude de subvenciones*, cit., 263.

Un primo filone interpretativo esclude il concorso di reati in virtù del principio di specialità. La posizione più tradizionale della giurisprudenza, infatti, ritiene quale unica norma applicabile la frode nelle sovvenzioni, che considera speciale rispetto alla truffa a prescindere dalla quantità della somma defraudata. In tal senso, la fattispecie di *estafa* cederebbe il passo al delitto di cui all'art. 308, primo comma, c.p., perché, secondo le intenzioni del legislatore, nel procedimento di sovvenzione non può venire in rilievo la truffa base, ma solamente la norma *ad hoc* prevista, rappresentata, appunto, dal *fraude de subvenciones*, con la conseguenza di poter applicare l'esimente per la regolarizzazione[182].

Sul punto, tuttavia, il dibattito è aperto relativamente alla norma da applicare qualora non si raggiunga la soglia di punibilità del *fraude*. All'opinione maggioritaria e più tradizionale secondo cui il legislatore ha ideato un sistema nel quale debba applicarsi unicamente la sanzione amministrativa, escludendo ogni rilievo penale della condotta[183], si oppone chi sostiene l'operatività del delitto di *estafa*[184]. La soluzione nell'uno o nell'altro senso ha significative conseguenze, in quanto, da un lato il comportamento non è reato, mentre dall'altro continua a costituire un fatto penalmente rilevante[185].

A favore dell'applicazione della disciplina amministrativa qualora la somma illecitamente ottenuta sia inferiore alla soglia di punibilità militano alcuni argomenti. In primo luogo, a sostegno del rapporto di specialità, che escluderebbe in ogni caso l'operatività della truffa base, andrebbe ravvisata la presenza della causa di non punibilità del rimborso: sarebbe irragionevole applicare tale clausola di impunità per le frodi di importo superiore alla soglia di 10.000€ ed escluderla, invece, per le truffe meno gravi che sarebbero punite ai sensi dell'*estafa*, la quale non prevede benefici premiali di questo tipo[186].

---

[182] Cfr. STS 11 marzo 2015, n. 149; STS 29 maggio 2002, n. 514; STS 19 aprile 2001, n. 677; STS 4 luglio 1997, n. 969.
[183] Così CUGAT MAURI, BAÑERES SANTOS, *Delitos contra la hacienda pública*, cit., 811; FERRÉ OLIVÉ, *Tratado de los delitos contra la hacienda pública*, cit., 742; SÀNCHEZ LÒPEZ, *El delito de fraude de subvenciones*, cit., 307; STS 29 maggio 2002, n. 514, cit.; STS 1° marzo 2002, n. 435; STS 19 aprile 2001, n. 677, cit.; STS 4 luglio 1997, n. 969, cit.; STS 19 aprile 1997, n. 213.
[184] V. ARROYO ZAPATERO, *Delitos contra la hacienda pública*, cit., 138.
[185] V. GÓMEZ RIVERO, *Estafa y fraude de subvenciones*, cit., 274.
[186] Sul punto FERRÉ OLIVÉ, *Tratado de los delitos contra la hacienda pública*, cit., 741; GÒMEZ RIVERO, *Estafa y fraude de subvenciones*, cit., 277 s.

In secondo luogo, si afferma l'incoerenza sistematica e la conseguente disparità di trattamento che deriva dalla soluzione che applica in via sussidiaria la truffa ai fatti di cui al primo comma dell'art. 308 c.p. che non raggiungono la quantità dei 10.000€ se paragonata ai fatti del secondo comma dell'art. 308 c.p. che si attestano sotto la soglia di punibilità, per i quali la condotta è pacificamente priva di rilievo penale, atteso che la pena comminata per la malversazione di cui al secondo comma è la medesima del primo comma. Sarebbe, dunque, sovvertita la volontà del legislatore di prevedere per le ipotesi delittuose di entrambi i commi dell'art. 308 c.p. lo stesso trattamento sanzionatorio[187].

In terzo luogo, emergono considerazioni di politica criminale. L'esclusione della truffa *ex* art. 248 c.p. agli importi sottosoglia sarebbe giustificata anche dal rispetto del principio di *extrema ratio*, che limita l'intervento penale al minimo necessario per la tutela del bene giuridico coinvolto. Soprattutto nei casi in cui l'infrazione penale confina con quella amministrativa, il legislatore avrebbe previsto di far scattare l'intervento penale unicamente al superamento di una determinata quantità di fondi defraudati[188].

Nello stesso solco interpretativo si è collocato anche il Tribunale Costituzionale spagnolo, che ha affermato che rientra tra le interpretazioni conformi alla norma ritenere che la relazione di specialità tra il *fraude de subvenciones* e l'*estafa* sussiste a prescindere dall'importo defraudato e impone l'applicabilità della disciplina dell'art. 308 c.p. anche alle quantità sottosoglia[189].

Infine, anche applicando il principio di consunzione, vi è chi opina che il delitto di cui all'art. 308 c.p. assorbirebbe il disvalore della truffa base, essendo un delitto più ampio in considerazione dell'offesa arrecata ai beni giuridici che vengono in rilievo[190].

L'impostazione appena tratteggiata viene criticata da chi osserva che, in realtà, tra le due norme in esame non è rinvenibile una relazione di *genus* a *species*, perché il *fraude de subvenciones* non presenta tutti gli elementi costitutivi della

[187] In tal senso GÓMEZ RIVERO, *Estafa y fraude de subvenciones*, cit., 275.
[188] In proposito CUGAT MAURI, BAÑERES SANTOS, *Delitos contra la hacienda pública*, cit., 811; FERRRÉ OLIVÉ, *Tratado de los delitos contra la hacienda pública*, cit., 743; GÒMEZ RIVERO, *Estafa y fraude de subvenciones*, cit., 277.
[189] Cfr. STC 28 gennaio 2003, n. 13; GÓMEZ RIVERO, *Estafa y fraude de subvenciones*, cit., 274 s.
[190] Così GÓMEZ RIVERO, *Estafa y fraude de subvenciones*, cit., 263 s., 273.

truffa unitamente ad un ulteriore requisito che lo rende speciale rispetto all'*estafa*[191]. Muovendo da tale premessa, alcuni autori hanno sostenuto in passato che le due norme si pongano in rapporto di sussidiarietà, nel senso di considerare l'*estafa* il delitto sussidiario, che scenderebbe in campo qualora non ricorrano gli estremi del *fraude*, tra cui il raggiungimento della soglia di punibilità[192].

Parte della dottrina ritiene che, per differenziare le due figure criminose, occorra muovere dall'oggettività giuridica delle stesse. La truffa tutela il patrimonio, sia pubblico che privato, mentre la frode nelle sovvenzioni protegge, come visto in apertura, la finanza pubblica e le politiche socioeconomiche sottese agli scopi delle sovvenzioni. In questa prospettiva, il delitto di cui all'art. 308 c.p., nasce a fronte delle inadeguatezze della truffa a salvaguardare l'interesse pubblico al compimento dell'attività socialmente utile, che fa passare in secondo piano l'offesa puramente patrimoniale[193]. Di conseguenza, il rapporto tra le due fattispecie deve risolversi in un conflitto di norme che esclude l'applicabilità del delitto che lede unicamente il patrimonio (l'*estafa*) in favore del *fraude de subvenciones*[194].

Inoltre, partendo dal diverso bene giuridico tutelato e dalla diversa struttura dei due delitti, taluni autori sostengono che la medesima condotta non possa essere sussunta contemporaneamente nelle due norme incriminatrici, in quanto le stesse presentano ambiti di applicazioni diversi[195]. Infatti, la truffa richiede un comportamento ingannatorio animato dal dolo specifico dell'agente, da cui derivi l'atto di disposizione patrimoniale e il pregiudizio per la vittima, mentre, nel procedimento di sovvenzione, i fondi in uscita vengono stanziati in bilancio dall'ente pubblico prima della condotta fraudolenta dell'agente. Per questo motivo, non vi sarebbe una vera lesione del patrimonio pubblico e la pubblica

[191] Così ARROYO ZAPATERO, *Delitos contra la hacienda pública*, cit., 137; FERRÉ OLIVÉ, *Tratado de los delitos contra la hacienda pública*, cit., 737 s.; SÀNCHEZ LÒPEZ, *El delito de fraude de subvenciones*, cit., 306.
[192] In tal senso ARROYO ZAPATERO, *Delitos contra la hacienda pública*, cit., 138.
[193] Così FERRÉ OLIVÉ, *Tratado de los delitos contra la hacienda pública*, cit., 736; MORALES PRATS, *sub* art. 308 c.p., cit., 1132.
[194] In tal senso FERRÉ OLIVÉ, *Tratado de los delitos contra la hacienda pública*, cit., 737.
[195] Così MARTÍNEZ-BUJÁN PÉREZ, *Derecho penal económico y de la empresa*, cit., 920; SÀNCHEZ LÒPEZ, *El delito de fraude de subvenciones*, cit., 307.

amministrazione agirebbe indipendentemente dall'inganno perpetrato dal privato[196].

Secondo una diversa opinione di dottrina e giurisprudenza, la norma incriminatrice principale sarebbe la truffa, in virtù della più alta sanzione comminata per detta infrazione rispetto alla frode nelle sovvenzioni. Sarebbe, quindi, il *fraude* ad aver natura sussidiaria e a cedere il passo all'*estafa* qualora ricorrano tutti gli estremi di quest'ultimo delitto. Ad avviso di tale indirizzo, invero, sarebbe irragionevole sotto-tutelare il patrimonio pubblico attraverso l'applicazione di un delitto meno grave della truffa se tutti gli elementi di quest'ultima sono integrati[197].

Seguendo questa interpretazione, l'art. 248 c.p. ricorrerebbe laddove nella procedura di sovvenzione, attraverso la falsificazione, il reo abbia sin dal principio l'intenzione di conseguire contributi non spettanti per non destinarli allo scopo per essi previsto e, quindi, agisca per ottenere un profitto[198]. Invece, troverà spazio l'art. 308 c.p. quando l'agente realizzi la condotta di falso per ottenere sovvenzioni da impiegare allo scopo per cui sono state concesse, oppure quando la condotta ingannatoria sia successiva alla concessione dell'aiuto, difettando in tali ipotesi gli estremi della truffa quali il dolo specifico di profitto, il danno patrimoniale e la causalità dell'inganno rispetto all'atto di disposizione patrimoniale[199]. In questi termini, il reato di truffa avrebbe natura principale rispetto alla frode nelle sovvenzioni, la quale sarebbe stata introdotta solamente per colmare un vuoto di tutela e non per ridurre l'operatività dell'*estafa*, altrimenti una condotta truffaldina avente ad oggetto pubbliche sovvenzioni che non raggiungesse la soglia di punibilità dell'art. 308 c.p. resterebbe irragionevolmente impunita[200].

Anche le proposte appena delineate, tuttavia, presentano margini di criticità secondo parte della dottrina, e svuotando di contenuto l'art. 308 c.p., non meritano di essere accolte. In primo luogo, perché l'art. 308 c.p. non dà rilevanza al momento

[196] Sul punto FERRÉ OLIVÉ, *Tratado de los delitos contra la hacienda pública*, cit., 739 s. Cfr., altresì, STS 11 marzo 2004, n. 325.
[197] Così STS 28 novembre 2013, n. 1030, cit.; MARTÍNEZ-BUJÁN PÉREZ, *Derecho penal económico y de la empresa*, cit., 917.
[198] Così MARTÍNEZ-BUJÁN PÉREZ, *Derecho penal económico y de la empresa*, cit., 922.
[199] V. MARTÍNEZ-BUJÁN PÉREZ, *Derecho penal económico y de la empresa*, cit., 921.
[200] Sul punto DE LIA, *Frode nelle sovvenzioni pubbliche*, cit., 72.

in cui viene posto in essere l'inganno e, soprattutto, perché – così opinando – l'art. 308 c.p. non sarebbe mai applicabile qualora la manovra ingannevole venga posta in essere prima del conseguimento della sovvenzione (evenienza che di regola si verifica nella prassi)[201]. In secondo luogo, tale interpretazione appare *contra legem*, in quanto il *fraude de subvenciones* del primo comma punisce chi ottiene una sovvenzione non rispettando le condizioni richieste per conseguirla, a prescindere dall'utilizzo che faccia successivamente di detti contributi[202]. In terzo luogo, se è vero che l'art. 308 c.p. tutelerebbe in misura inferiore le truffe al patrimonio pubblico rispetto all'art. 248 c.p., appare altrettanto discutibile che, se fosse applicata l'*estafa*, tali comportamenti sarebbero sanzionati allo stesso modo di quelli ai danni dei patrimoni privati, in quanto non si terrebbe in dovuta considerazione la maggior offesa al buon andamento della Pubblica amministrazione. La soluzione per risolvere la questione, quindi, andrebbe individuata paradossalmente in un concorso di reati, ma tale tesi risulta non accettabile e da nessuno sostenuta nel rispetto dei principi di intervento minimo del diritto penale[203]. In quarto luogo, sul piano politico-criminale, il legislatore ha predisposto un microsistema di norme per la frode nelle sovvenzioni, tra cui rientrano la causa di non punibilità e l'attenuante del rimborso, le quali risulterebbero di difficile applicazione se si ragionasse in termini di prevalenza del delitto di truffa. Sarebbe, altresì, contraddittorio vietarne l'applicazione ai casi in cui si registri un danno patrimoniale (che ricadrebbe nella fattispecie dell'*estafa*) proprio perché questi due istituti postulano la verificazione di un danno per il patrimonio pubblico[204].

In definitiva, tutte le tesi esposte, pur se nelle differenti soluzioni, che, tuttavia, sembrano propendere in misura maggioritaria verso l'applicazione prevalente dell'art. 308 c.p., giungono alla medesima conclusione di individuare tra l'*estafa* e il *fraude de subvenciones* un concorso apparente di norme, atteso che il disvalore del fatto concreto è sussumibile interamente sotto l'una o l'altra

[201] Così GÓMEZ RIVERO, *Estafa y fraude de subvenciones*, cit., 268.
[202] In tal senso FERRÉ OLIVÉ, *Tratado de los delitos contra la hacienda pública*, cit., 740.
[203] Così GÓMEZ RIVERO, *Estafa y fraude de subvenciones*, cit., 271.
[204] Sul punto GÓMEZ RIVERO, *Estafa y fraude de subvenciones*, cit., 272 s.

fattispecie[205]. Ragionare diversamente, infatti, porterebbe ad una violazione del principio del *ne bis in idem*[206].

Da ultimo, diversamente dall'ordinamento italiano, non si può affermare che in Spagna la frode nelle erogazioni pubbliche sia in astratto più grave della truffa comune. Anzi, è l'*estafa*, come abbiamo visto, che presenta una cornice edittale più elevata della frode nelle sovvenzioni. E alla luce del meccanismo delle soglie di punibilità previsto dall'art. 308 c.p. e delle aggravanti prescritte per la truffa all'art. 250 c.p. può accadere che la truffa ai danni di un privato sia punita molto più severamente rispetto alla frode di risorse pubbliche[207].

[205] In argomento FERRÉ OLIVÉ, *Tratado de los delitos contra la hacienda pública*, cit., 738 s.
[206] Così GÓMEZ RIVERO, *Estafa y fraude de subvenciones*, cit., 263.
[207] In tal senso DE LIA, *Frode nelle sovvenzioni pubbliche*, cit., 70.

3. Sintesi dell'indagine comparatistica.

Dall'indagine comparatistica appena svolta è emerso uno scenario particolarmente variegato relativo alla disciplina delle frodi nelle sovvenzioni prevista dai tre Stati membri analizzati. Come si ha avuto modo di osservare, la Germania ha introdotto un reato di mera condotta di pericolo astratto all'interno del quale sono tipizzate sia le condotte di illecita captazione a monte sia i comportamenti di abusivo utilizzo a valle della sovvenzione; la Francia ricorre alle fattispecie tradizionali della truffa comune e dell'abuso di fiducia, unitamente ad alcune risalenti leggi speciali, peraltro di scarsa applicazione, tese a sanzionare condotte di falso documentale e dichiarativo poste in essere dall'agente al fine di ottenere pagamenti o rimborsi non dovuti da parte dello Stato; la Spagna ha introdotto una fattispecie *ad hoc* come la Germania, che punisce le due condotte in cui si sostanzia la frode, l'illecito conseguimento e la malversazione dei fondi, ma, al pari dell'Italia, ha modellato la figura del *fraude* sulla fattispecie di truffa, costruendo un reato di evento di danno a condotta vincolata.

In particolare, con riferimento all'ordinamento tedesco, l'aspetto di maggior interesse è dato dalla forte anticipazione e dall'ampiezza della tutela penale nel campo delle frodi, che si realizza attraverso la presenza di un reato di mera condotta di pericolo astratto e, sotto il versante soggettivo, tramite la punibilità anche a titolo di colpa di siffatti comportamenti. Come visto, infatti, la *Subventionbetrug* non necessita dell'ottenimento della sovvenzione per dirsi consumata, ma richiede solamente la presentazione da parte dell'agente della documentazione alterata o incompleta in astratto idonea ad influire sulla procedura di erogazione.

L'eventuale trasposizione di questo modello di tutela anche nel nostro ordinamento, tuttavia, non incontrerebbe il consenso di quella parte della dottrina che condivisibilmente ritiene che nel campo delle frodi, e più in generale nell'ambito del diritto penale economico-finanziario, siano necessari reati di danno e non di pericolo, per assicurare il rispetto del principio di necessaria offensività, che nel caso di specie imporrebbe il necessario conseguimento della sovvenzione quale evento del reato[208]. Nel sistema tedesco così congeniato, invece, l'offesa

[208] In tal senso BASILE, *Riflessioni* de lege ferenda *sul recepimento della Direttiva PIF*, cit., 15; SEMERARO, *Osservazioni in tema di indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato*, in *Cass.*

riguarderebbe principalmente il buon andamento della procedura amministrativa di erogazione dei fondi piuttosto che il patrimonio pubblico, centro degli interessi finanziari dello Stato[209]. A ciò si aggiunga che è guardata con sfavore anche la punibilità a titolo di colpa, in quanto i comportamenti fraudolenti richiedono ontologicamente un atteggiamento psicologico doloso, essendo logicamente incompatibile, secondo gli ordinari criteri di rimproverabilità dei reati *lato sensu* economici, la nozione di frode con un fatto colposo[210]. Si assisterebbe, al contrario, ad un eccessivo ampliamento dell'incriminazione che finirebbe per strumentalizzare la minaccia della sanzione penale rispetto agli effettivi scopi della pena[211].

Nell'ambito della costruzione della fattispecie tedesca, invece, deve guardarsi con favore alla definizione di sovvenzione penalmente rilevante che viene fornita dal legislatore. Questa tecnica di normazione, infatti, garantisce una maggiore precisione e prevedibilità del precetto penale, evita il ricorso a interpretazioni casistiche e ragionamenti induttivi, e riduce il rischio di insorgenza di problematiche relative all'individuazione dell'oggetto materiale del delitto, delle quali, all'opposto, la giurisprudenza italiana si è occupata[212].

Un ulteriore aspetto che merita attenzione è l'uniformazione del trattamento sanzionatorio tra la condotta di illecita captazione a monte e quella di malversazione a valle, in quanto comportamenti che sono descritti all'interno della stessa disposizione incriminatrice e sono assistiti dalla medesima cornice edittale. Tale circostanza sarebbe sintomatica del pari grado di offensività che il legislatore tedesco ha valutato di assegnare alle due condotte. Nel nostro sistema, invece, stante la presenza di due diverse norme incriminatrici che puniscono i comportamenti di ottenimento fraudolento dei contributi pubblici, solamente con riferimento ai rapporti tra gli artt. 316-bis e 316-ter c.p. si può affermare che abbiano una simile

Pen. 2001, 2569; VINCIGUERRA, *La proposta di Direttiva dell'U.E. contro i reati di frode che ne ledono gli interessi finanziari*, in *Dir. Prat. Trib. Intern*. 2016, 3, 1082.

[209] In argomento BASILE, *Riflessioni* de lege ferenda *sul recepimento della Direttiva PIF*, cit., 15.

[210] In proposito BASILE, *Riflessioni* de lege ferenda *sul recepimento della Direttiva PIF*, cit., 16; MEZZETTI, *Quale giustizia penale per l'Europa? Il "Libro Verde" sulla tutela penale degli interessi finanziari comunitari e sulla creazione di un Pubblico ministero europeo*, in *Cass. Pen*. 2002, 12, 3964.

[211] Così MEZZETTI, *Quale giustizia penale per l'Europa?*, cit., 3964.

[212] V. *supra* Cap. 2 Par. 2.2, 3.1.

cornice edittale, la quale diventa la medesima se si paragona l'art. 316-bis c.p. con la fattispecie aggravata del terzo periodo del primo comma dell'art. 316-ter c.p. (il fatto offensivo degli interessi finanziari dell'Unione con il danno/profitto superiore a €100.000). Al contrario, il raffronto tra gli artt. 316-bis e 640-bis c.p. consente di far evincere un significativo divario sanzionatorio tra i due delitti (4 anni la pena massima della malversazione, 7 anni la pena massima della truffa aggravata), dal quale si desume che il legislatore italiano abbia ritenuto più grave la condotta di illecita captazione rispetto a quella di distrazione che, come visto[213], è uno degli argomenti a sostegno della tesi dell'assorbimento della malversazione nella truffa aggravata.

Lo spunto che si può ricavare dall'ordinamento francese, invece, è rappresentato dall'esigenza di dotarsi del numero minino di norme penali necessario per realizzare il fine di tutela previsto, in modo tale da evitare problemi di coordinamento e difficoltà di individuazione del reato più adeguato da applicare al caso di specie. Tuttavia, l'ipertrofia normativa non deve essere risolta tramite l'abrogazione delle fattispecie *ad hoc* e ricorrendo alle figure criminose tradizionali, bensì attraverso la semplificazione del numero delle fattispecie speciali (qualora in esubero, come nel caso italiano) e il mantenimento di quella più idonea a salvaguardare il bene giuridico in gioco.

Infine, per quanto attiene all'ordinamento spagnolo, si può affermare che le problematiche principali che si riscontrano concernono il coordinamento tra la figura speciale del *fraude de subvenciones* e il tradizionale reato di *estafa*, questione che può determinare significativi squilibri sanzionatori per condotte molto simili tra loro. Si ripropone, quindi, il medesimo tema problematico che affligge l'ordinamento italiano, declinato, però, in misura diversa: non si tratta di stabilire – come accade nel nostro sistema – quale tra le due fattispecie *ad hoc* previste dal legislatore debba applicarsi ad una condotta di frode nelle sovvenzioni, bensì occorre individuare il rispettivo perimetro applicativo della figura speciale di *fraude de subvenciones* e dell'originario reato di truffa.

Per il resto, la disciplina delineata dal legislatore spagnolo all'art. 308 c.p. appare efficace, in quanto consta di due fattispecie criminose, alternative tra loro,

[213] V. *supra* Cap. 2, Par. 4.4.

poste a tutela delle finanze nazionali ed europee, che permettono di assicurare adeguata protezione agli interessi finanziari. La Spagna, dunque, ha preso spunto della Germania per quanto riguarda l'introduzione di un'unica fattispecie criminosa che punisce al suo interno entrambe le condotte, a monte e a valle, di abuso nelle sovvenzioni, tra l'altro comminando per entrambe la medesima cornice edittale. Sempre sotto il versante sanzionatorio, si apprezza anche la circostanza di aver parametrato l'entità della multa all'ammontare della sovvenzione illecitamente conseguita o distratta, scelta che sembra corretta dal punto di vista politico-criminale, poiché consente di irrogare una pena proporzionata alla gravita del fatto che, in definitiva, resta un reato contro il patrimonio pubblico. In linea con le ultime indicazioni sovranazionali, inoltre, il sistema spagnolo articola delle soglie di punibilità che permettono di graduare la risposta sanzionatoria rispetto alla concreta offensività del caso di specie, calcolata in base all'importo delle risorse illecitamente captate o distratte.

Infine, la Spagna si dimostra innovativa per presenza della causa di esclusione della responsabilità del rimborso, dalla quale possono trarsi interessanti spunti per un'eventuale trasposizione nell'ordinamento italiano, atteso che la reintegrazione tempestiva delle somme defraudate, maggiorate degli interessi, può rivelarsi un utile strumento di riparazione dell'offesa e di disincentivo al crimine di profitto.

CONCLUSIONI

Al termine della disamina sin qui condotta si possono trarre alcune conclusioni sullo stato dell'arte nel nostro Paese della tutela penale dei finanziamenti pubblici, materia che, come si è avuto modo di osservare, è foriera di implicazioni del diritto sovranazionale e ricca di stimoli che si possono cogliere anche attraverso la comparazione con gli altri ordinamenti europei. Il panorama normativo che si presenta all'interprete appare variegato e mette in luce senza dubbio dei punti di forza del nostro ordinamento che devono essere evidenziati, ma, al contempo, necessita altresì di alcuni correttivi che, a parere di chi scrive, possono rivelarsi idonei a migliorare le debolezze del sistema in vista di una sua maggiore efficienza e ragionevolezza.

Quanto agli aspetti positivi, questi si possono riassumere nel buon stato di adeguatezza complessivo della normativa italiana rispetto agli obblighi imposti dal diritto sovranazionale avuto riguardo all'intera evoluzione della strategia europea di tutela dei propri interessi finanziari e nel raggiungimento di un giusto equilibrio tra le due opposte esigenze del rispetto del canone di *extrema ratio* del diritto penale e della adeguata protezione del bene giuridico in questione, specie se confrontata con le corrispondenti fattispecie degli altri ordinamenti europei analizzati.

Quanto alle criticità del sistema, la problematica principale che è emersa nell'esame dei delitti coinvolti attiene ad un paio di difetti di coordinamento tra le diverse fattispecie. In particolare, il primo è relativo ai controversi rapporti tra la truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche *ex* art. 640-*bis* c.p. e l'indebita percezione di erogazioni pubbliche *ex* art. 316-*ter* c.p., entrambe fattispecie che si inseriscono nella fase di contrasto dell'illecita captazione di pubbliche sovvenzioni; il secondo concerne i rapporti tra la truffa aggravata (ma lo stesso può manifestarsi anche con riguardo all'indebita percezione di erogazioni) e la malversazione di erogazioni pubbliche di cui all'art. 316-*bis* c.p., fattispecie che si inseriscono nelle due fasi diverse della procedura di finanziamento, rispettivamente a monte e a valle dell'elargizione del contributo. In assenza di chiare indicazioni da parte del legislatore, nell'affrontate tale problematica

un'intensa attività di interpretazione è stata portata avanti dalla giurisprudenza, la quale è giunta a conclusioni non sempre condivisibili[1].

Per quanto riguarda i rapporti tra l'ordinamento italiano e il diritto dell'Unione, si deve sottolineare che, già prima della stipula della Convenzione PIF del 1995 – che costituisce il primo atto vincolante sovranazionale con cui i sei Stati della Comunità, tra cui l'Italia, si sono vincolati a criminalizzare le condotte di frode lesiva degli interessi finanziari europei – si presentava già in linea con le indicazioni sovranazionali: nel 1990, infatti, l'Italia aveva già introdotto, sebbene nell'ambito di due riforme distinte, all'art. 640-*bis* c.p. la truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche e all'art. 316-*bis* c.p. la malversazione a danno dello Stato. Questi due reati, applicabili anche qualora il soggetto passivo fosse l'Unione Europea (con riferimento alla malversazione a partire dal correttivo del 1992), apparivano già idonei a ricomprendere le diverse manifestazione della frode descritta dalla Convenzione PIF, vale a dire il conseguimento o la ritenzione illeciti di fondi delle Comunità europee per effetto dell'utilizzo di documenti falsi o incompleti o dell'omissione di informazioni dovute, e la distrazione di tali fondi dai fini per cui erano stati concessi.

Il minisistema così delineato, grazie anche all'incriminazione dei reati di corruzione e riciclaggio previsti dai Protocolli aggiuntivi, reprimeva tutte le condotte criminose descritte nella Convenzione PIF. L'Italia, quindi, aveva già implementato il principio di assimilazione delle tutele, enunciato per la prima volta nella celebre sentenza del 1989 della Corte di Giustizia e poi espressamente indicato agli artt. 209A del Trattato di Maastricht e 280, par. 4, del Trattato di Amsterdam, e aveva predisposto un apparato sanzionatorio – tanto per le pene principali, che per quelle accessorie, che per le ulteriori conseguenze sanzionatorie – che appariva efficace e dissuasivo in conformità ai dettami della giurisprudenza sovranazionale.

[1] V. *supra* Cap. 2, Par. 3.3. Secondo Cass. Sez. Un. 19 aprile 2007, n. 16568, in *Onelegale* e Cass. Sez. Un. 16 dicembre 2010, n. 7537, in *Onelegale* – alle quali si è peraltro uniformata la giurisprudenza successiva – l'art 316-*ter* c.p. si pone in rapporto di sussidiarietà, e non di specialità, rispetto all'art. 640-*bis* c.p. poiché punisce condotte che non rientrano nell'alveo di applicazione della truffa aggravata, in quanto difetterebbe nelle stesse l'elemento dell'induzione in errore del soggetto passivo, essendo quest'ultimo chiamato solo a prendere atto dell'esistenza dei requisiti autocertificati e non a compiere una autonoma attività di accertamento.

Non si vede, dunque, per quale motivo, con il varo della legge n. 300 del 2000, si decise di inserire nel sistema una nuova fattispecie, segnatamente l'art. 316-*ter* c.p. Probabilmente il legislatore ritenne erroneamente che il nostro ordinamento non fosse completamente in linea con le prescrizioni punitive sovranazionali e si determinò nel senso dell'introduzione del delitto di indebita percezione di erogazioni pubbliche per colmare un'asserita lacuna del nostro tessuto normativo. La questione sulla necessità o meno di una nuova fattispecie penale emerse, invero, nel corso dei lavori parlamentari che hanno preceduto l'emanazione della legge e, alla fine dei conti, prevalse l'orientamento favorevole all'introduzione, sul presupposto per cui non tutte le ipotesi di frode comunitaria descritte dalla Convenzione PIF rientrassero nell'alveo applicativo della truffa aggravata *ex* art. 640-*bis* c.p.

Se, però, le intenzioni del Parlamento sottese all'inserimento dell'art. 316-*ter* c.p. erano quelle di affiancare all'art. 640-*bis* c.p. una norma a questa complementare per incrementare la tutela delle finanze pubbliche, l'effetto pratico che si è avuto è stato totalmente diverso: come visto, la grande applicazione pratica che ha riscontrato l'art. 316-*ter* c.p., probabilmente a causa della apparente più snella costruzione della fattispecie e della semplificazione probatoria che ne deriva, ha rivelato di fatto un depotenziamento della truffa aggravata, per via della sua più lieve cornice edittale. Pertanto, la dichiarata residualità dell'art. 316-*ter* c.p. rispetto all'art. 640-*bis* c.p. ha, in realtà, ha tradito un'applicazione molto diffusa del primo delitto a scapito del secondo.

Dunque, il problema di coordinamento tra gli artt. 316-*ter* e 640-*bis* c.p. nasce proprio in virtù di quella che può essere definita un'*over-compliance* rispetto agli obblighi sovranazionali, derivante da un'asserita inadeguatezza dell'ordinamento italiano nel reprimere le diverse manifestazioni della frode lesiva degli interessi finanziari comunitari.

Prima di tentare di proporre una soluzione al tema dei controversi rapporti intercorrenti tra le norme in esame, è doveroso sottolineare che anche all'indomani dell'emanazione della Direttiva PIF l'Italia si presentava già conforme agli obblighi di incriminazione europei. L'implementazione di quest'ultimo atto normativo, infatti, non ha determinato per l'ordinamento italiano delle significative modifiche.

Nel campo delle frodi l'Italia era già conforme, in linea di massina, agli obblighi di criminalizzazione di fonte sovranazionale: le fattispecie di truffa aggravata (art. 640-*bis* c.p.), di indebita percezione (art. 316-*ter* c.p.) e malversazione (art. 316-*bis* c.p.) erano già in grado di coprire complessivamente tutte le forme di frode lesiva degli interessi finanziari dell'Unione ai sensi della Direttiva. Inoltre, il nostro sistema già contemplava da tempo i reati di riciclaggio, corruzione e peculato e, sotto il versante degli illeciti in materia di entrate, la tutela era apprestata dai reati tributari. Nel nostro ordinamento, invero, sebbene non sia prevista una norma *ad hoc* che punisca i reati lesivi degli interessi finanziari eurounitari, sono presenti numerosi delitti corrispondenti a quelli oggetto della Direttiva.

Le modifiche sono, dunque, state marginali e non hanno determinato cambiamenti significativi del sistema. In particolare, figure delittuose come la truffa aggravata e la malversazione di erogazioni pubbliche non sono state minimamente toccate dalla riforma, perché perfettamente conformi sul piano della tipicità e della sanzione alla normativa comunitaria. Possiamo confermare, quindi, che l'ordinamento italiano si presentava già in armonia con le richieste sovranazionali, anche perché, tra l'altro, i problemi di coordinamento tra le diverse norme poste a tutela delle pubbliche sovvenzioni già sussistevano al momento dell'adozione della Direttiva PIF.

D'altro canto, non si può sottacere come il legislatore avrebbe potuto cogliere l'occasione, in sede di recepimento della Direttiva PIF, per risolvere sul piano legislativo i problemi di coordinamento già esistenti tra gli artt. 316-*bis*, 316-*ter* e 640-*bis* c.p., nati in tempi più risalenti per via di un approccio non particolarmente attento verso gli obblighi comunitari e non pienamente consapevole del valore della nostra normativa. Infatti, nell'opera di adeguamento agli atti comunitari, il legislatore adotta sempre di più un atteggiamento di acritica trasposizione delle disposizioni sovranazionali, cui consegue un proliferare di norme a volte inutili, senza procedere ad un innesto organico dei precetti europei sul tessuto normativo previgente e senza cogliere l'occasione per riformare gli aspetti critici del sistema.

Deve, invece, guardarsi con favore, quanto ai meccanismi di compenetrazione tra il diritto dell'Unione europea e il diritto penale nazionale,

all'adozione dello strumento della direttiva e non dei regolamenti, come tra l'altro previsto dal nuovo assetto istituzionale risultante dal Trattato di Lisbona, a testimonianza del tentativo, pur non privo di risvolti a volte potenzialmente critici, di salvaguardare i principi della legalità e della riserva di legge. Il processo di integrazione europea in campo penale, quindi, non può prescindere dal ruolo dei Parlamenti nazionali. In conclusione, si può affermare che la competenza penale attribuita all'Unione europea resti pur sempre una competenza indiretta, che richiede imprescindibilmente la mediazione di una legge interna di attuazione. L'espresso riconoscimento di una base legale alle Istituzioni sovranazionali per legiferare in ambito penale non elide la necessità che il Parlamento nazionale trasponga e puntualizzi i precetti elaborati in sede europea affinché questi ultimi possano divenire vincolanti per i loro destinatari, e non permette agli atti di armonizzazione dell'Unione di esercizio della potestà punitiva di produrre effetti diretti *in malam partem* nei confronti degli individui degli Stati membri senza una legge nazionale di recepimento.

Tuttavia, non si può non rilevare che il ruolo dei Parlamenti nazionali nella c.d. fase "discendente" del processo legislativo europeo, vale a dire quella di attuazione delle direttive, appare fortemente limitato, perché le stesse possiedono carattere vincolante che espone lo Stato membro alla procedura d'infrazione e alla possibilità di una condanna qualora i precetti della direttiva non siano trasposti nella disciplina nazionale. Per questo motivo, la democraticità del sistema dovrebbe essere recuperata nella fase decisionale precedente che si svolge in seno alle Istituzioni europee, valorizzando a pieno il coinvolgimento (già previsto dai Trattati) e il ruolo del Parlamento europeo.

In definitiva, la materia penale risulta essere la più complicata da elaborare a livello sovranazionale, soprattutto perché tocca nel profondo la sensibilità dei singoli Paesi membri e ha gravose ricadute sulla libertà dei singoli destinatari dei precetti. Pertanto, si auspica sempre un atteggiamento flessibile e collaborativo delle Istituzioni europee che sappia coniugare al meglio le diverse tradizioni nazionali e dia il giusto valore alla volontà dei cittadini degli Stati membri, non bypassando il ruolo necessario dei Parlamenti nazionali e del Parlamento europeo.

Venendo ora alla disciplina italiana di riferimento, abbiamo osservato come l'introduzione dell'art. 316-*ter* c.p., ha dovuto fare i conti sin da subito con la presenza nel tessuto normativo del delitto di truffa aggravata *ex* art. 640-*bis* c.p., una norma incriminatrice molto simile sul piano strutturale e teleologico al più recente delitto di indebita percezione di erogazioni. Pertanto, gli sforzi degli interpreti sono stati profusi per cercare di riservare al reato di cui all'art. 316-*ter* c.p. un autonomo margine di applicazione, muovendo dalla circostanza per cui l'incipit della disposizione contiene una clausola di riserva, rivelatrice di un'apparente sussidiarietà espressa, nei confronti dell'art. 640-*bis* c.p. Secondo l'opinione consolidata della giurisprudenza, sia di legittimità che costituzionale, l'art 316-*ter* c.p. si pone in rapporto di sussidiarietà rispetto all'art. 640-*bis* c.p., in quanto il primo punisce condotte che non rientrano nell'alveo di applicazione del secondo per difetto dell'estremo dell'induzione in errore del soggetto passivo, essendo quest'ultimo chiamato solo a prendere atto dell'esistenza dei requisiti autocertificati e non a compiere una autonoma attività di accertamento. Di conseguenza, la giurisprudenza rimette al giudice di merito il compito di sussumere la condotta del caso concreto nell'una o nell'altra fattispecie.

Ci permettiamo di non condividere tale approdo giurisprudenziale, riassumendo le argomentazioni a sostegno di quella che ci appare, nei fatti, una relazione di specialità intercorrente tra le due norme. In primo luogo, la struttura dei due delitti è identica, poiché si tratta in entrambi i casi di due reati di evento a condotta vincolata, i quali presentano, altresì, il medesimo momento consumativo, che coincide, secondo la tesi preferibile, con l'effettivo ottenimento dell'erogazione non dovuta per effetto della condotta decettiva del reo.

In secondo luogo, per quanto riguarda la condotta di utilizzo o presentazione di documenti falsi di cui all'art. 316-*ter* c.p. abbiamo evidenziato delle incoerenze nella posizione della giurisprudenza. Ad avviso della dottrina e della stessa Cassazione, infatti, il falso è pacificamente considerato un artificio idoneo a integrare il delitto di truffa; per tale ragione, non si vede perché anche la condotta di utilizzo o presentazione di dichiarazioni o documenti falsi dell'art. 316-*ter* c.p. non possa rappresentare un classico esempio di artificio o raggiro *ex* art. 640 c.p. idonea a indurre in errore l'ente erogatore. Da punto di vista logico, è difficile

sostenere che l'ente pubblico non sia indotto in errore dai comportamenti di falsificazione e di silenzio antidoveroso descritti dall'art. 316-*ter* c.p.

Anche con riferimento all'omissione di informazioni dovute si registra una contraddizione in seno alla giurisprudenza di legittimità. Come noto, si è assistito nel corso degli anni ad un progressivo ampliamento della nozione di artifici e raggiri da parte della giurisprudenza, la quale ha fatto rientrare nella punibilità della truffa anche il comportamento omissivo dato dal silenzio antidoveroso posto in essere sia in violazione di obblighi specifici, sia in violazione di un generico dovere di buona fede. Pertanto, l'argomentazione per cui la condotta omissiva nell'art. 316-*ter* c.p., peraltro posta in essere in violazione di obblighi specifici di verità previsti in materia di finanziamenti pubblici, non induca in errore il soggetto passivo non si concilia con la costante giurisprudenza propensa a punire la truffa omissiva.

In terzo luogo, condividiamo la tesi per cui l'elemento dell'induzione in errore ben possa essere implicito nella descrizione della fattispecie di cui all'art. 316-*ter* c.p. e che possa ricavarsi dalle caratteristiche delle condotte ivi sanzionate, al pari di come accade per l'atto di disposizione patrimoniale nel delitto di truffa. Tra l'altro, l'argomentazione dell'assenza dell'induzione in errore tra gli estremi dell'art. 316-*ter* c.p. postulerebbe un fenomeno scarsamente verosimile nella prassi, vale a dire l'esistenza di procedure di erogazione di fondi pubblici in assenza di meccanismi di accertamento dei requisiti contenuti nella domanda del privato. Anzi, proprio quando l'atto di disposizione patrimoniale dell'ente erogatore si fondi automaticamente sulla ricezione dell'istanza del privato corredata di false dichiarazioni, sarebbe inevitabile prendere atto della presenza di un errore in cui è venuta a versare la pubblica amministrazione.

In quarto luogo, riservare all'induzione in errore il discrimine tra le due fattispecie appare una soluzione non particolarmente decisiva, in quanto tale requisito consiste in un elemento psicologico di difficile accertamento pratico, che rischia di accrescere in misura eccessiva la discrezionalità dell'interprete. Tantomeno, il criterio discretivo può essere affidato alla tipologia del procedimento di finanziamento pubblico, a seconda che nel caso concreto preveda una verifica *ex ante* o *ex post* da parte dell'ente erogatore della veridicità dei requisiti indicati nella domanda dall'agente, per due ordini di ragioni: nella formulazione dell'art. 316-*ter*

c.p. non vi è alcuna traccia di tale distinzione e poiché il conflitto apparente di norme deve essere risolto mediante un'analisi in astratto delle fattispecie coinvolte e non tramite un riscontro in concreto della loro manifestazione pratica.

Infine, in relazione all'oggettività giuridica delle fattispecie in questione, sarebbe difficile da spiegare che l'art. 316-*ter* c.p. sia posto – come la truffa aggravata – anche a salvaguardia della libera formazione della volontà della PA, se non si riconoscesse che le condotte sanzionate dalla norma non inducano in errore l'ente erogatore.

Non solo, quindi, ci pare che non siano state rispettate le intenzioni del legislatore del 2000, ma che siano stati anche disattesi gli insegnamenti della Consulta e delle Sezioni Unite che si sono pronunciate sulla questione. Infatti, la Corte costituzionale con la sentenza del 2004 aveva spiegato la modalità di intendere il rapporto di sussidiarietà tra le due norme, affermando che, qualora un determinato fatto fosse rientrato nella previsione di entrambi i reati, l'art. 316-*ter* c.p. avrebbe dovuto cedere il passo all'art. 640-*bis* c.p. La prassi applicativa, invece, ritenendo prevalente la fattispecie sussidiaria, si è orientata in senso opposto.

Questa interpretazione della giurisprudenza dimostrerebbe, altresì, come lo stesso comportamento sia sussumibile in entrambe le norme incriminatrici, cartina di tornasole del fatto che l'ordinamento italiano già disponeva, prima dell'introduzione del delitto di indebita percezione, di uno strumento di tutela penale per sanzionare le condotte in oggetto. Peraltro, la stessa pronuncia della Consulta, dichiarando che una medesima condotta possa rientrare nell'ambito applicativo di entrambi i delitti, avvalorerebbe la considerazione per cui non vi fosse nel nostro sistema alcun vuoto di tutela da colmare. Anzi, il rischio cui può portare la compresenza nel sistema di due norme con un campo applicativo sovrapponibile, ma con una diversa cornice edittale, in assenza di una chiara delimitazione delle stesse, è quello di una violazione del principio di uguaglianza. L'irragionevolezza del sistema si acuisce se si considera un'altra incongruenza sul versante sanzionatorio che sarebbe opportuno risolvere: le conseguenze di una condanna per truffa aggravata *ex* art. 640-*bis* c.p. in concorso con il delitto di falso sono sensibilmente maggiori rispetto ad una condanna per indebita percezione, commessa con la medesima condotta di falsificazione, che, in quest'ultimo caso,

però, resta assorbita dal delitto di frode. Un'ulteriore disparità sanzionatoria si evincerebbe anche dalla circostanza per cui manchi la previsione dell'illecito amministrativo nell'art. 640-*bis* c.p. Se uno stesso comportamento può, in ipotesi, ricadere nel raggio applicativo di entrambi i delitti, non si vede per quale motivo, al di sotto di una certa soglia, tale condotta sia configurabile come reato ai sensi dell'art. 640-*bis* c.p. e come illecito amministrativo ai sensi dell'art. 316-*ter* c.p.

Ci sembra, dunque, che la giurisprudenza si sforzi di riservare al delitto di indebita percezione di erogazioni un proprio margine applicativo al costo, però, di tendere eccessivamente le corde del principio di conservazione delle norme e di incorrere, altresì, in incongruenze all'interno delle proprie argomentazioni. Probabilmente il motivo è da ricercare nella circostanza che l'art. 316-*ter* c.p. sia una norma nata per impulso sovranazionale e sul timore che, una volta espunta dal sistema, ci si potrebbe trovare in difetto rispetto al diritto dell'Unione. Timore che, per quanto esposto finora, non ha ragione di esistere perché l'ordinamento italiano, giova ribadirlo, si è sempre dimostrato sul punto *compliant* alla normativa eurounitaria e, altresì, all'avanguardia nell'introdurre precetti che solo in seguito sono stati imposti dai vincoli sovranazionali. Nello specifico settore della tutela degli interessi finanziari, poi, il quadro normativo composto dagli artt. 316-*bis* e 640-*bis* c.p., anche in assenza del delitto di cui all'art. 316-*ter* c.p., sembra che non presenti vuoti di tutela e possa efficacemente funzionare.

Indubbiamente, accogliere la tesi della specialità significherebbe ridurre notevolmente il margine di applicazione dell'art. 316-*ter* c.p. fino a vanificarlo, a causa della presenza della clausola di salvezza nell'incipit della norma speciale, che porta inevitabilmente a ricondurre tutte le ipotesi ivi disciplinate nel raggio di azione della truffa aggravata. Se, invece, non vi fosse la clausola di salvezza, l'art. 316-*ter* c.p. determinerebbe comunque un depotenziamento del contrasto alle frodi, perché i fatti costituenti reato ai sensi dell'art. 640-*bis* c.p. che ricadono anche nella disposizione dell'art. 316-*ter* c.p. sarebbero puniti con una pena più attenuata: la norma, quindi, non sarebbe solamente inutile, ma anche dannosa.

A questo punto viene spontaneo domandarsi se un significato al delitto di indebita percezione di erogazioni sia rintracciabile o meno. Preso atto che con riferimento alla condotta commissiva l'art. 316-*ter* c.p. configuri un doppione

punito meno severamente dell'art. 640-*bis* c.p., una prima soluzione può essere quella di valorizzare la condotta omissiva. La sua tipizzazione nella descrizione dell'art. 316-*ter* c.p. dovrebbe essere un segnale di interpretazione autentica per dimostrare l'impossibilità di ricondurre il silenzio alla nozione di artifici e raggiri, in quanto comportamento che non può integrare gli estremi della truffa, bensì quelli di un diverso reato, dato appunto dall'art. 316-*ter* c.p. Andrebbe, dunque, maggiormente sviluppata quella prospettiva interpretativa solamente affiorata nella giurisprudenza secondo la quale, quantomeno nell'ambito dei rapporti pubblicistici, il silenzio non rientri nella nozione di "artifici e raggiri". Tale orientamento della Cassazione sarebbe giustificato proprio dalla presenza nel sistema del delitto di indebita percezione di erogazioni, che, affiancandosi alla truffa e punendo espressamente la condotta omissiva, consentirebbe di sottrarre dal raggio applicativo di quest'ultima i comportamenti meramente silenti.

Per garantire ragionevolezza al sistema, però, dovrebbe essere innalzata la cornice edittale dell'art. 316-*ter* c.p. al pari di quella dell'art. 640-*bis* c.p. Le due modalità di realizzazione dell'abuso, tramite l'omissione di informazioni rilevanti *ex* art. 316-*ter* c.p. e per mezzo degli artifici e raggiri *ex* art. 640-*bis* c.p., ci sembrano caratterizzate dal medesimo grado di offensività, soprattutto se si considera che entrambe sono finalizzate a indurre in errore l'ente erogatore e a cagionare l'evento dell'indebito ottenimento della sovvenzione. Per tale ragione, nell'ipotesi di riforma proposta – consistente nell'eliminazione dal testo dell'art. 316-*ter* c.p. della condotta commissiva – occorrerebbe allineare le due fattispecie sul piano sanzionatorio.

Una seconda soluzione, più radicale, sarebbe quella di espungere l'art. 316-*ter* c.p. dal sistema. Il tessuto normativo risultante da tale operazione, come più volte ribadito, non esporrebbe l'Italia ad alcun vuoto di tutela rispetto alle prescrizioni sovranazionali, perché gli artt. 316-*bis* e 640-*bis* c.p. che residuerebbero sono in grado di coprire, unitamente agli altri illeciti vigenti, tutte le condotte criminose prescritte dalla Direttiva PIF. Le due condotte sanzionate dall'art. 316-*ter* c.p. continuerebbero a ricadere nella fattispecie della truffa aggravata e si risolverebbero una volta per tutte le incertezze relative a quale norma applicare nel caso concreto. In tal modo si eliminerebbe il rischio di disuguaglianze

per fatti caratterizzati dal medesimo disvalore e si attribuirebbe maggiore efficienza al sistema normativo, che risulterebbe più snello e di più agevole applicazione. In quest'ipotesi, all'art. 640-*bis* c.p. andrebbe aggiunto l'illecito amministrativo del secondo comma dell'art. 316-*ter* c.p., previsione attualmente non contemplata dal delitto di truffa aggravata e che permette di rispettare, in armonia con il principio di *extrema ratio* del diritto penale, le disposizioni della Direttiva PIF sul punto. L'occasione potrebbe anche essere utile per modificare la soglia di rilevanza penale della frode, in quanto l'art. 7, par. 4, della Direttiva fissa in 10.000€ (innalzando, quindi, l'originario limite della Convenzione PIF di 4.000 ECU) l'importo del danno al di sotto del quale gli Stati membri possono prevedere sanzioni non penali.

Per quanto riguarda, invece, il secondo nodo da sciogliere, cioè il tema del rapporto tra la malversazione e la truffa aggravata, giova ribadire in questa sede che, a nostro parere, l'opzione migliore per risolvere il problema dell'eccessivo carico sanzionatorio derivante dall'applicazione di entrambe le fattispecie sia un intervento legislativo che ponga una clausola di riserva nell'incipit dell'316-*bis* c.p.

È, infatti, condivisibile la posizione della dottrina maggioritaria secondo cui la condotta di malversazione dei fondi pubblici posta in essere a valle di un'indebita captazione *ex* art. 640-*bis* c.p. rappresenterebbe un *post factum* non punibile di quest'ultimo reato, in quanto secondo l'*id quorum plerumque accidit* appare inverosimile (se non addirittura impossibile) che un soggetto che voglia ottenere in maniera fraudolenta dei contributi pubblici decida di destinarli in seguito ad attività a vantaggio della collettività anziché appropriarsene a beneficio personale. Inoltre, la figura dell'art. 640-*bis* c.p. rappresenterebbe una forma più grave di offesa rispetto all'art. 316-*bis* c.p. nei confronti del medesimo bene giuridico (consistente per entrambi nel buon andamento della pubblica amministrazione attraverso la tutela della funzionalizzazione del suo patrimonio, bene strumentale al perseguimento di interessi collettivi), pertanto l'appropriazione delle risorse illecitamente ottenute e, quindi, la loro mancata destinazione al fine pubblicistico, non sarebbe altro che concretizzazione del profitto ingiustamente perseguito dall'agente con la condotta truffaldina. Proprio la diversa cornice edittale prevista dall'art. 640-*bis* c.p. rispetto a quella dell'art. 316-*bis* c.p. sarebbe un indice del fatto che il legislatore italiano abbia ritenuto più grave la condotta di illecita

captazione rispetto a quella di distrazione della sovvenzione, il che giustificherebbe, a determinate condizioni, la tesi dell'assorbimento del delitto di malversazione in quello di truffa aggravata.

D'altro canto, però, non si può negare, sul piano logico-giuridico, la correttezza dell'interpretazione della Cassazione che, a Sezioni Unite, opta per la sussistenza di un concorso di reati. La giurisprudenza, infatti, àncora a criteri legislativi predeterminati gli strumenti per risolvere il conflitto apparente di norme, attraverso il principio della specialità unilaterale in astratto, che richiede un confronto strutturale tra le fattispecie, escludendo la rilevanza dei canoni dell'assorbimento e della sussidiarietà, che invece si basano su giudizi di valore. Ragionando in tal modo, la Cassazione garantisce, oltre al principio di legalità, la certezza del diritto e la prevedibilità delle decisioni giurisprudenziali, ed evita di lasciare alla discrezionalità non vincolata del giudice l'applicazione delle norme penali, con soluzioni che si esporrebbero a trattamenti diseguali e ad incertezze valutative derivanti dalla sensibilità del singolo interprete.

Per questo motivo, ci sembra che la soluzione migliore per ovviare all'eccessivo cumulo sanzionatorio sia quella di inserire, sul piano legislativo, una clausola di sussidiarietà nell'incipit dell'art. 316-*bis* c.p. del tipo "fuori dai casi di cui all'art. 640-*bis* c.p.". La conseguenza che ne discende sarebbe quella di escludere espressamente il concorso di reati e rendere applicabile il delitto di malversazione unicamente qualora il finanziamento non sia stato ottenuto fraudolentemente. Inoltre, si chiarirebbe in maniera univoca che la condotta distrattiva/appropriativa a valle, oggetto di malversazione, non rappresenti altro che un *post factum* non punibile della truffa a monte, restando punita ai sensi di quest'ultima disposizione.

L'interpolazione proposta non dovrebbe neanche risultare in contrasto con la normativa sovranazionale, anzi, potrebbe trovare un aggancio proprio nella legislazione europea. Infatti, ai sensi dell'art. 3, par. 2, lett. a) della Direttiva PIF, nell'ambito della nozione di frode ai danni degli interessi finanziari dell'Unione in materia di spese, viene definita anche la condotta di distrazione dei beni o dei fondi provenienti dal bilancio dell'Unione per fini diversi da quelli per cui erano stati inizialmente concessi (punto iii), non specificando se detti beni debbano essere stati

ottenuti lecitamente o meno. Tale nozione, dunque, sembra abbracciare sia l'ipotesi del conseguimento fraudolento sia quella dell'ottenimento lecito, in armonia con l'attuale previsione dell'art. 316-*bis* c.p. Tuttavia, se si guarda alla nozione di frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione in materia di entrate diverse da quelle IVA (art. 3, par. 2, lett. c), ci si accorge come la Direttiva abbia definito la condotta di malversazione nei termini di una distrazione di benefici lecitamente ottenuti da cui consegua una diminuzione illegittima delle risorse in bilancio (punto iii), escludendo, così, che la malversazione possa aver ad oggetto fondi conseguiti fraudolentemente.

Nonostante la definizione di malversazione appena esaminata sia relativa alla frode nelle entrate e non a quella nella spese, che qui ci interessa, sembra possibile ricavare dalla stessa un principio di più ampio respiro: il legislatore sovranazionale sarebbe consapevole che la condotta distrattiva di un contributo pubblico illecitamente ottenuto lesiva del bilancio europeo possa fuoriuscire dal perimetro della malversazione ed essere punita da altre norme incriminatrici, verosimilmente quelle che vietano la captazione abusiva a monte delle risorse pubbliche.

Di conseguenza, il quadro normativo così risultante, dato dalla limitazione del raggio applicativo dell'art. 316-*bis* c.p. ai contributi lecitamente ricevuti, non determinerebbe dei vuoti di tutela, *in primis* perché ammesso o, quantomeno, non vietato dalla stessa normativa sovranazionale e *in secundis*, perché l'ampia ed elevata cornice edittale della truffa aggravata (da due a sette anni di reclusione), sensibilmente maggiore rispetto alla soglia dei quattro anni prevista dalla Direttiva PIF, appare idonea a sanzionare, con le dovute distinzioni a seconda del caso di specie, sia comportamenti unicamente di indebita captazione (per come visto, piuttosto rari), sia condotte di indebita captazione alle quali segua una distrazione ai sensi dell'art. 316-*bis* c.p.

Per verificare la bontà delle soluzioni da noi proposte e per confortare, altresì, l'assunto per cui la normativa italiana possa essere un valido esempio a livello europeo, occorre infine volgere lo sguardo agli altri ordinamenti analizzati.

Abbiamo visto come la Germania ha introdotto un reato di mera condotta di pericolo astratto all'interno del quale sono tipizzate sia le condotte di illecita

captazione a monte sia i comportamenti di abusivo utilizzo a valle della sovvenzione; la Francia ricorre alle fattispecie tradizionali della truffa comune e dell'abuso di fiducia, unitamente ad alcune risalenti leggi speciali tese a sanzionare condotte di falso documentale e dichiarativo poste in essere dall'agente al fine di ottenere pagamenti o rimborsi non dovuti da parte dello Stato; la Spagna ha introdotto una fattispecie punitiva *ad hoc* come la Germania, che sanziona le due condotte in cui si sostanzia la frode, l'illecito conseguimento e la malversazione dei fondi, ma, al pari dell'Italia, ha modellato la figura del *fraude* sulla fattispecie di truffa, costruendo un reato di evento di danno a condotta vincolata.

A nostro parere, l'ordinamento tedesco ha predisposto un apparato sanzionatorio eccessivamente severo, al quale difficilmente può guardarsi con favore. Tale sistema, infatti, è connotato dalla forte anticipazione e dall'ampiezza della tutela penale, realizzate attraverso la presenza di un reato di mera condotta di pericolo astratto e, sotto il versante soggettivo, tramite la punibilità anche a titolo di colpa grave. Condivisibilmente, invece, riteniamo che nel campo delle frodi, e più in generale nell'ambito del diritto penale economico-finanziario, siano necessari reati di danno e non di pericolo, per assicurare il rispetto del principio di necessaria offensività, che nel caso di specie impone il necessario conseguimento della sovvenzione quale evento del reato. Nei reati in questione, infatti, l'offesa al patrimonio, quale bene strumentale al perseguimento degli interessi collettivi, deve necessariamente verificarsi o, quantomeno, deve essere un elemento tipico della fattispecie cui mira l'agente che vuole indebitamente ottenere la sovvenzione, altrimenti non si può verificare alcun tipo di frustrazione dell'interesse pubblico sotteso alla programmazione economica dello Stato, che costituisce il bene finale tutelato dalle norme appartenenti al sistema in esame. Nell'ordinamento tedesco così congeniato, invece, l'offesa riguarderebbe principalmente il buon andamento della procedura amministrativa di erogazione dei fondi piuttosto che il patrimonio pubblico, vero centro degli interessi finanziari dello Stato.

A ciò si aggiunga che è guardata con sfavore anche la punibilità di questi delitti a titolo di colpa, in quanto i comportamenti fraudolenti richiedono ontologicamente un atteggiamento psicologico doloso, essendo logicamente incompatibile, secondo gli ordinari criteri di rimproverabilità dei reati economici,

la nozione di frode con un fatto colposo. Si assisterebbe, al contrario, ad un eccessivo ampliamento dell'incriminazione che finirebbe per strumentalizzare la minaccia della sanzione penale rispetto agli effettivi scopi della pena.

Un interessante spunto che, invece, merita attenzione riguarda la definizione di sovvenzione penalmente rilevante che viene fornita dal legislatore. Questa tecnica di normazione garantisce maggiori precisione e prevedibilità del precetto penale, evita il ricorso a interpretazioni casistiche e ragionamenti induttivi, e riduce il rischio di insorgenza di problematiche relative all'individuazione dell'oggetto materiale del delitto, delle quali, all'opposto, la giurisprudenza italiana si è molto occupata. Con la definizione normativamente prevista di sovvenzione penalmente rilevante, infatti, si invertirebbe il ragionamento dell'interprete, che sarà chiamato a sussumere il contributo del caso di specie all'interno del *genus* descritto dalla norma incriminatrice per verificare se tale sovvenzione possa integrare l'oggetto materiale del reato, con un'operazione ermeneutica non dissimile da quella che ordinariamente viene compiuta per sussumere il fatto accaduto nella fattispecie incriminatrice di riferimento.

Quanto all'ordinamento francese, il suggerimento che si può trarre è rappresentato dall'esigenza di dotarsi del numero minino di norme penali necessario per realizzare il fine di tutela previsto, in modo tale da evitare i problemi di coordinamento e le difficoltà di individuazione del reato più adeguato da applicare al caso di specie. Tuttavia, riteniamo che l'ipertrofia normativa non debba essere risolta tramite l'abrogazione delle fattispecie *ad hoc* e ricorrendo alle figure criminose tradizionali, bensì attraverso la semplificazione del numero delle fattispecie speciali (qualora in esubero, come nel caso italiano) e il mantenimento di quella più idonea a salvaguardare il bene giuridico in gioco.

Infine, l'ordinamento spagnolo presenta problematiche non molto dissimili da quelle italiane, e sono relative al coordinamento tra la figura speciale del *fraude de subvenciones* e il tradizionale reato di *estafa*, questione che può determinare significativi squilibri sanzionatori per condotte molto simili tra loro. Si ripropone, quindi, il medesimo tema che affligge l'ordinamento italiano, declinato, però, in misura diversa: non si tratta di stabilire – come accade nel nostro sistema – quale tra le due fattispecie *ad hoc* previste dal legislatore debba applicarsi ad una

medesima condotta di frode nelle sovvenzioni, bensì occorre individuare il rispettivo perimetro applicativo della figura speciale di *fraude de subvenciones* e dell'originario reato di truffa.

Fatto salvo questo aspetto critico, il sistema spagnolo si apprezza per due motivi. In linea con le ultime indicazioni sovranazionali, tale ordinamento articola delle soglie di punibilità che permettono di graduare la risposta sanzionatoria rispetto alla concreta offensività del caso di specie, calcolata in base all'importo delle risorse illecitamente captate o distratte.

Il secondo elemento interessante è offerto dalla causa di esclusione della responsabilità del rimborso. Ci sembra un utile istituto di riparazione dell'offesa e di disincentivo al crimine di profitto. Infatti, attraverso il tempestivo recupero delle somme defraudate, che deve avvenire prima dell'avvio del procedimento a carico del reo, lo Stato ritorna nella disponibilità dei fondi che gli erano stati sottratti, unitamente ad una percentuale di interessi, che possono essere destinati agli scopi pubblici cui originariamente erano preposti. Poiché la frustrazione dell'interesse al perseguimento degli obiettivi di programmazione economica dello Stato passa necessariamente attraverso la lesione del patrimonio pubblico, attraverso il rispristino della componente patrimoniale può vanificarsi l'offesa anche nei confronti del bene finale.

Risulta essere anche uno strumento di disincentivo al crimine e un segnale di ravvedimento del reo poiché, per l'operatività di detta causa di non punibilità, occorre che l'agente restituisca le somme illecitamente ottenute in maniera volontaria vale a dire, nello specifico, prima che abbia formale conoscenza dell'avvio del procedimento penale a suo carico.

Dalla sintesi della disamina comparatistica appena compiuta emergono due dati rilevanti. Il primo consente di confortare quanto esposto in apertura, vale a dire che il microcosmo di tutela apprestato dall'ordinamento italiano si configura quale giusto compromesso tra le istanze di repressione tese a salvaguardare nella misura più completa possibile il bene giuridico degli interessi finanziari, da un lato, e l'esigenza di rispettare le funzioni della pena e il canone di *extrema ratio* del diritto penale, dall'altro. Infatti, diversamente dall'ordinamento francese, sono previsti dei reati *ad hoc* che permettono di sanzionare detti comportamenti fraudolenti in misura

più efficace rispetto a quanto accadrebbe con il ricorso alle tradizionali figure criminose (si ricordi che il delitto di malversazione venne introdotto proprio perché mancava una norma che potesse colpire gli abusi nelle condotte distrattive a valle dell'erogazione) e, diversamente dall'ordinamento tedesco, attraverso la previsione di reati dolosi di evento di danno appare maggiormente rispettato il canone di offensività, in quanto si ritiene eccessivo e sproporzionato sia prevedere la punibilità anche a titolo di colpa degli abusi in esame, sia anticipare la tutela allo stadio del pericolo astratto.

La seconda circostanza su cui riflettere, a sostengo della necessità di un intervento riformatore, è rappresentata dall'esigenza di snellire il numero delle fattispecie incriminatrici che compongono il sistema. Tale principio costituisce un denominatore comune ricorrente in tutti e tre gli ordinamenti posti a confronto. Sia la Spagna che la Germania, infatti, hanno predisposto due norme incriminatrici, peraltro entrambe nello stesso titolo di reato: una fattispecie truffaldina a monte dell'erogazione che punisce l'indebita captazione e una fattispecie a valle dell'elargizione che ne punisce la mancata destinazione ai fini prestabiliti. Si desume, quindi, che non ci sia posto nel sistema per una terza fattispecie, la quale inevitabilmente andrebbe a rivestire il ruolo di mero doppione di una delle due. Analogamente, per quanto non si condivida la scelta del legislatore francese, il medesimo principio di semplificazione normativa, da cui consegue una maggior efficienza in assenza di conflitti tra norme, si può ricavare anche da quest'ultimo ordinamento. Questi motivi, quindi, si aggiungono a quanto esposto in precedenza circa la necessità di un intervento normativo sull'art. 316-*ter* c.p.

Sintetizziamo, in conclusione, le proposte di riforma che ci permettiamo di avanzare. In primo luogo, eliminare dal tessuto normativo l'art. 316-*ter* c.p., con contestuale inserimento dell'illecito amministrativo nell'art. 640-*bis* c.p. In subordine, espungere unicamente la condotta commissiva dal testo dell'art. 316-*ter* c.p., mantenendo la condotta omissiva e uniformando la cornice edittale dell'indebita percezione di erogazioni a quella della truffa aggravata. In tal caso occorrerebbe comunque introdurre, per uniformità di disciplina, anche nel testo dell'art. 640-*bis* c.p. il corrispondente illecito amministrativo di cui all'art. 316-*ter* c.p. In terzo luogo, inserire una definizione di sovvenzione che individui l'oggetto

materiale dei reati in esame. In quarto luogo, introdurre anche nel nostro ordinamento la causa di non punibilità del rimborso delle somme illecitamente captate o distratte, sulla scorta dell'esempio spagnolo. In quinto luogo, inserire nell'incipit dell'art. 316-*bis* c.p. una clausola di riserva nei confronti dell'art. 640-*bis* c.p.

In definitiva, anche noi ci uniamo al coro di quegli autori che auspicano una riforma legislativa del microcosmo di tutela dei finanziamenti pubblici, che possa restituire efficienza ad un sistema che, per le influenze sovranazionali, l'ampia applicazione pratica delle sue fattispecie e le implicazioni degli istituti di parte generale del diritto penale, è in grado di offrire costantemente interessanti stimoli all'interprete.

BIBLIOGRAFIA

ADAM, TIZZANO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, Torino, IV ed., 2024.

ALBAMONTE, *Riflessioni in tema di danno patrimoniale nel delitto di truffa*, in *Giust. Pen*. 1973, 2, 708 ss.

ALESCI, *La Procura europea per i reati lesivi di interessi finanziari: la proposta di regolamento tra luci ed ombre*, in *Arch. Pen*. 2014, 1, 149 ss.

ALTARE, *Sul momento consumativo della truffa contrattuale*, in *Giur. It*. 2012, 3, 674 ss.

AMATO, *Sui delitti di peculato e malversazione resta un rilevante problema applicativo*, in *Guida al Dir*. 2009, 22, 71 ss.

AMBROSETTI, *La sentenza della Corte di giustizia dell'Unione Europea in tema di disapplicazione dei termini di prescrizione: medioevo prossimo venturo?*, in *Proc. Pen. Giust*. 2016, 1, 44 ss.

AMISANO TESI, voce *Confisca per equivalente*, in *Dig. Disc. Pen. Agg*. Torino, 2008, 191 ss.

ANNESI, voce *Finanziamenti pubblici*, in *Enc. Dir*. 1968, Vol. XVII, 627 ss.

ANTOLISEI, *Manuale di diritto penale. Parte generale*, Milano, XVI ed., 2003.

ANTOLISEI, *Manuale di diritto penale. Parte speciale. Vol. I*, Milano, XVI ed., 2016.

ANTOLISEI, *Manuale di diritto penale. Parte speciale. Vol. II*, Milano, XVII ed., 2022.

APREA, *Sul rapporto fra truffa e indebita percezione di erogazioni pubbliche*, in *Giur. It*. 2012, 7, 1656 ss.

APRILE, *sub* art. 9 c.p., in DOLCINI, GATTA (diretto da), *Codice penale commentato*, *Tomo I*, Milano, V ed., 2021, 240 ss.

APRILE, *sub* art. 10 c.p., in DOLCINI, GATTA (diretto da), *Codice penale commentato, Tomo I*, Milano, V ed., 2021, 249 ss.

ARDIZZONE, *Le frodi a danno dei Fondi Agricoli Europei tra* ne bis in idem *e proporzionalità*, in *Arch. Pen. Web* 2024, 1, 1 ss.

ARIOLLI, *Ancora sulla natura giuridica della truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche*, in *Cass. Pen*. 2002, 3, 1048 ss.

ARIOLLI, *La truffa per il conseguimento di erogazioni pubbliche è una circostanza aggravante del reato di cui all'art. 640 c.p.*, in *Cass. Pen*. 2002, 3378 ss.

ARROYO ZAPATERO, *Delitos contra la hacienda pùblica en materia de subvenciones*, Madrid, 1987.

ATTANASIO, *Il sostegno economico alle imprese nella "legislazione pandemica": un'occasione per riflettere sulla revisione dell'apparato punitivo delle frodi pubbliche*, in *Dir. Pen. Proc*. 2022, 4, 515 ss.

BALDI, *Circa la qualificazione giuridica delle false dichiarazioni ai fini dell'esenzione dal pagamento del* ticket *sanitario*, in *Cass. Pen*. 2011, 9, 2918 ss.

BALDUCCI, *Concorso di persone nel reato e confisca per equivalente*, in *Cass. Pen*. 2010, 9, 3104 ss.

BALLINI, *Le novità introdotte dal D.lgs. 14 luglio 2020, n. 75 in attuazione della c.d. Direttiva PIF*, in *Discrimen* 2020, 2, 475 ss.

BALSAMO, *Il coordinamento tra la Procura generale della Corte di Cassazione e la Procura europea*, in *Sist. Pen*. 4 dicembre 2019, 1 ss.

BALSAMO, *Il sistema delle misure patrimoniali antimafia tra dimensione internazionale e normativa interna*, in BALSAMO, CONTRAFATTO, NICASTRO, *Le misure patrimoniali contro la criminalità organizzata*, Milano, 2010, 2 ss.

BARILLÀ, *Estremi del danno e del profitto e limiti di configurabilità della c.d. "estorsione contrattuale"*, in *Dir. Pen. Proc*. 2003, 12, 1537 ss.

BARON, *Riflessioni attorno allo "statuto ermeneutico" della malversazione in erogazioni pubbliche, tra ambiguità del dato semantico e centralità del formante giurisprudenziale*, in *Arch. Pen. Web* 2024, 3, 1 ss.

BARTOLI, *Appropriazione di denaro del gruppo consiliare regionale ad opera del suo presidente: peculato o malversazione ai danni dello Stato?*, in *Cass. Pen*. 2013, 6, 2175 ss.

BARTOLI, *I delitti contro il patrimonio*, in BARTOLI, PELISSERO, SEMINARA, *Lineamenti di parte speciale*, Torino, II ed., 2022, 229 ss.

BARTOLI, *Truffa aggravata per conseguire erogazioni pubbliche: una fattispecie davvero circostanziante?,* in *Dir. Pen. Proc*. 2003, 3, 302 ss.

BARTOLUCCI, *Dei rapporti e delle interferenze tra la c.d. Direttiva PIF e le norme penali spagnole e italiane in materia di corruzione*, in *Dir. Pen. Cont*. 2019, 6, 135 ss.

BASILE, *Brevi note sulla nuova Direttiva PIF*, in *Dir. Pen. Cont*. 2017, 12, 63 ss.

BASILE, *Il recepimento della direttiva PIF in Italia e l'"evergreen" art. 316-ter c.p.*, in *Dir. Pen. Cont. – Riv. Trim*. 2020, 3, 178 ss.

BASILE, *Reato autonomo o circostanza? Punti fermi e questioni ancora aperte a dieci anni dall'intervento delle Sezioni Unite sui "criteri di distinzione"*, in *Riv. It. Dir. Proc. Pen.* 2011, 4, 1564 ss.

BASILE, *Riflessioni* de lege ferenda *sul recepimento della Direttiva PIF: la repressione delle frodi e lo strano caso dell'art. 316-ter c.p.*, in *Dir. Pen. Cont*. 31 maggio 2019, 1 ss.

BELFIORE, *I procuratori "super distrettuali" per i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione europea: un nuovo "terzo binario" investigativo*, in *Sist. Pen*. 2021, 12, 65 ss.

BELFIORE*, L'adeguamento della normativa nazionale al Regolamento sulla Procura europea: il punto della situazione*, in *Sist. Pen*. 2020, 7, 165 ss.

BELL, VALSECCHI, *Finanziamenti garantiti dallo Stato: la disciplina dell'emergenza ridisegna (riducendola) l'area del penalmente rilevante per le imprese e per le banche*, in *Sist. Pen*. 2020, 6, 89 ss.

BELLAGAMBA, *Specialità e sussidiarietà nei rapporti tra truffa aggravata ed indebita percezione di erogazioni pubbliche*, in *Dir. Pen. Proc*. 2011, 8, 959 ss.

BELTRANI, *La truffa contrattuale ai danni dello Stato per assunzione ad impiego pubblico*, in *Dir. Pen. Proc*. 2010, 4, 458 ss.

BENEVENTO, *Indebita percezione di (plurime) erogazioni a danno dello Stato: delitto a consumazione prolungata o reato continuato?*, in *Sist. Pen*. 16 maggio 2020, 1 ss.

BENUSSI, *Diritto penale della pubblica amministrazione*, Padova, 2016.

BENUSSI, *sub* art. 316-*bis* c.p., in DOLCINI – GATTA (diretto da), *Codice penale commentato*, *Tomo II*, Milano, V ed., 2021, 507 ss.

BENUSSI, *sub* art. 316-*ter* c.p., in DOLCINI – GATTA (diretto da), *Codice penale commentato, Tomo II*, Milano, V ed., 2021, 531 ss.

BENUSSI, *sub* art. 318 c.p., in DOLCINI – GATTA (diretto da), *Codice penale commentato*, *Tomo II*, Milano, V ed., 2021, 646 ss.

BENUSSI, *sub* art. 319 c.p., in DOLCINI – GATTA (diretto da), *Codice penale commentato*, *Tomo II*, Milano, V ed., 2021, 685 ss.

BENUSSI, *sub* art. 322-*bis* c.p., in DOLCINI – GATTA (diretto da), *Codice penale commentato*, *Tomo II*, Milano, V ed., 2021, 830 ss.

BENUSSI, *sub* art. 322-*ter* c.p., in DOLCINI – GATTA (diretto da), *Codice penale commentato, Tomo II*, Milano, V ed., 2021, 846 ss.

BENUSSI, *sub* art. 357 c.p., in DOLCINI – GATTA (diretto da), *Codice penale commentato*, *Tomo II*, Milano, V ed., 2021, 1437 ss.

BENUSSI, *sub* art. 358 c.p., in DOLCINI – GATTA (diretto da), *Codice penale commentato*, *Tomo II*, Milano, V ed., 2021, 1505 ss.

BENUSSI, *sub* art. 640-*quater* c.p., in DOLCINI – GATTA (diretto da), *Codice penale commentato*, *Tomo III*, Milano, V ed., 2021, 2676 ss.

BERNARDI, *All'indomani di Lisbona: note sul principio europeo di legalità penale*, in *Quad. Cost*. 2009, 1, 37 ss.

BERNARDI, Corpus Juris *e formazione di un diritto penale europeo*, in *Riv. It. Dir. Pubb. Comun*. 2001, 2, 283 ss.

BERNARDI, *I tre volti del "diritto penale comunitario"*, in *Riv. It. Dir. Pubb. Comun*. 1999, 2, 333 ss.

BERNARDI, *La competenza penale accessoria dell'Unione Europea: problemi e prospettive*, in *Dir. Pen. Cont. – Riv. Trim*. 2012, 1, 43 ss.

BERNARDI, *Note telegrafiche su genesi, evoluzione e prospettive future della Procura europea*, in *Sist. Pen*. 2021, 11, 23 ss.

BETTIOL, *Concetto penalistico di patrimonio e momento consumativo della truffa*, in *Giur. It*. 1947, 4, 4 ss.

BEVILACQUA, *La natura problematica del profitto confiscabile nei confronti degli enti*, in *Riv. It. Dir. Proc. Pen*. 2009, 3, 1114 ss.

BIANCOLLI, DELLA CARITÀ, *Frodi IVA "gravi" nella Direttiva PIF: tutela degli interessi finanziari UE o depotenziamento della "Taricco"?*, in *Corr. Trib*. 2018, 28, 2179 ss.

BONDI, *La Direttiva relativa alla tutela penale degli interessi finanziari dell'Unione europea. Problematiche e prospettive in vista della scadenza dell'obbligo di attuazione*, in *Riv. Trim. Dir. Pen. Econ*. 2018, 3-4, 676 ss.

BONFIGLIOLI, *L'indebita captazione di sovvenzioni pubbliche tra specialità e sussidiarietà*, in *Cass. Pen*. 2003, 3, 915 ss.

BOSI, SOTIS, *Il bizzarro caso dei pesci "in malam partem". Osservazioni in tema di pesca del novellame sui rapporti tra disapplicazione dell'atto amministrativo (di favore) contrario alla legge e non applicazione della norma nazionale (di favore) contrastante con il diritto comunitario*, in *Dir. Pen. Cont*. 6 maggio 2011.

BOTTALICO, *Confisca del profitto e responsabilità degli enti tra diritto ed economia: paradigmi a confronto*, in *Riv. It. Dir. Proc. Pen*. 2009, 4, 1726 ss.

BRICOLA, *La discrezionalità nel diritto penale*, Milano, 1965.

CACCIALANZA, *Sequestro preventivo, confisca per equivalente e tutela del terzo: un difficile equilibrio*, in *Dir. Pen. Cont*. 1° luglio 2011, 1 ss.

CAIANIELLO, *Dal terzo pilastro ai nuovi strumenti: diritti fondamentali, "*road map*" e l'impatto delle nuove direttive*, in *Dir. Pen. Cont. – Riv. Trim*. 2015, 4, 70 ss.

CALDARONE, GAREGNANI, TROYER, *Le novità introdotte dal D.lgs. 75/2020 alla normativa 231/2001 in attuazione della "Direttiva PIF"*, in *Riv. Dott. Comm*. 2020, 4, 609 ss.

CAMALDO, *L'istituzione della Procura europea: il nuovo organo investigativo affonda le proprie radici negli ordinamenti nazionali*, in *Cass. Pen*. 2018, 3, 958 ss.

CARACCIOLI, *Reati di mendacio e valutazioni*, Milano, 1962.

CARMONA, *Tutela penale del patrimonio individuale e collettivo*, Bologna, 1996.

CARNINO, *In tema di indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato*, in *Giur. It*. 2007, 7, 1783 ss.

CARUSO, DELLA VALENTINA, *La repressione degli abusi nelle sovvenzioni pubbliche dopo il c.d. decreto liquidità. Tra esigenze di giustizia "sostanziale" e divieto di cripto-analogia* in malam partem, in *Leg. Pen*. 26 gennaio 2024, 1 ss.

CENTONZE, DELL'OSSO, *La corruzione internazionale. Profili di responsabilità delle persone fisiche e degli enti*, in *Riv. It. Dir. Proc. Pen*. 2013, 1, 194 ss.

CESQUI, *Il rapporto tra truffa aggravata e legislazione speciale nelle frodi ai danni del Feoga*, in *Cass. Pen*. 1996, 10, 2906 ss.

CHIARAVIGLIO, *L'indebita percezione di erogazioni pubbliche non si configura in caso di illecita ritenzione del contributo (aspettando le Sezioni unite)*, in *Sist. Pen*. 2024, 11, 69 ss.

CIPPITANI, *La sovvenzione come rapporto giuridico*, Perugia, II ed., 2013.

COLELLA, *L'influenza disapplicatrice del diritto comunitario sulle norme interne richiamate da elementi normativi della fattispecie penale: la vicenda "Pascoli d'oro"*, in *Dir. Pen. Proc*. 2011, 1, 57 ss.

COLELLA, *Una nuova ipotesi di applicazione diretta* in malam partem *del diritto della UE: la Corte di cassazione disapplica la normativa interna che prevede un margine di tolleranza del 10% al divieto di pesca e commercializzazione del novellame e afferma, conseguentemente, la responsabilità penale dell'imputato*, in *Dir. Pen. Cont*. 4 marzo 2011.

COLOMBO, MANICCIA, *L'incidenza del falso nelle diverse fattispecie: i rapporti tra l'indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato e la truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche*, in *Cass. Pen*. 2018, 6, 2039 ss.

COLUCCI, *Le Sezioni unite tornano sul principio di specialità: al vaglio la questione del rapporto tra truffa aggravata e malversazione*, in *Dir. Pen. Cont*. 2017, 12, 43 ss.

COMPAGNA, *L'interpretazione della nozione di profitto nella confisca per equivalente*, in *Dir. Pen. Proc*. 2007, 12, 1638 ss.

CONCAS, *Circostanze del reato ed elementi specializzanti costitutivi*, in *Arch. Pen*. 1974, 1, 345 ss.

CONTENTO, *Introduzione allo studio delle circostanze del reato*, Napoli, 1963.

CONTI, *Test di costituzionalità e direttive non* self executing*: un dialogo ancora aperto con la GRANITAL*, in *Corr. Giur*. 2007, 12, 1665 ss.

CORBETTA, *Il "disastro innominato": una fattispecie "liquida" in bilico tra vincoli costituzionali ed esigenze repressive*, in *Criminalia* 2014, 275 ss.

CUGAT MAURI, BAÑERES SANTOS, *Delitos contra la hacienda pùblica y la seguridad social*, in ÀLVAREZ GARCÌA (diretto da), *Derecho Penal Español. Parte Especial (II)*, Valencia, 2011, 793 ss.

D'ARMA, *Sulla natura giuridica della truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche (art. 640-bis c.p.)*, in *Cass. Pen*. 1999, 9, 2547 ss.

DE AMICIS, *"Competenza" e funzionamento della Procura europea nella cognizione del giudice*, in *Leg. Pen*. 2022, 1, 104 ss.

DE AMICIS, *Cooperazione giudiziaria e corruzione internazionale*, Milano, 2007.

DE FRANCESCO, voce *Concorso apparente di norme*, in *Dig. Disc. Pen*., Vol. II, Torino, 1988, 416 ss.

DE LEO, *La malversazione ai danni dello Stato*, in *Quad. CSM* 1992, 59, 93 ss.

DE LIA, *Frode nelle sovvenzioni pubbliche: una prospettiva comparata*, in *AmbienteDiritto* 2022, 3, 54 ss.

DE LIA, *Il momento consumativo nelle fattispecie criminose in materia di agevolazioni finanziarie alle imprese*, in *Arch. Pen. Web* 2018, 1, 1 ss.

DE LIA, *Le Sezioni Unite sul rapporto tra truffa e malversazione. L'interpretazione come "arma letale" per la tutela degli interessi comunitari*, in *Giust. Pen*. 2017, 8-9, 449 ss.

DE MARSICO, *Delitti contro il patrimonio*, Napoli, 1951.

DE SIMONE, *Il nuovo codice francese e la responsabilità delle* personnes morales, in *Riv. It. Dir. Proc. Pen*. 1995, 189 ss.

DE VERO, *Corso di diritto penale. Parte generale*, Torino, 2019.

DELLA BELLA, sub *art. 640-bis* c.p., in DOLCINI – GATTA (diretto da), *Codice penale commentato*, *Tomo III*, Milano, V ed., 2021, 2644 ss.

DELMAS-MARTY, *Il* Corpus Juris *delle norme penali per la protezione degli interessi finanziari dell'Unione europea*, in *Quest. Giust*. 2000, 1, 164 ss.

DELOGU, *Il momento consumativo nella truffa*, in *Giur. Compl. Corte Cass*. 1944, 68 ss.

DEMURO, *La sequenza causale nella truffa*, Torino, 2022.

DEMURO, *sub* art. 640 c.p., in DOLCINI – GATTA (diretto da), *Codice penale commentato*, *Tomo III*, Milano, V ed., 2021, 2582 ss.

DI MAIO, *Indebita percezione di plurime erogazioni ai danni dello Stato, tra delitto a consumazione prolungata e reato continuato*, in *Cass. Pen*. 2021, 5, 1638 ss.

DI VIZIO, *I nuovi abusi penali nelle sovvenzioni pubbliche: dalla Direttiva PIF al Decreto Sostegni-ter,* in *Sist. Pen*. 4 dicembre 2023, 1 ss.

DONELLI, *L'ulteriore recepimento della Direttiva PIF: le novità introdotte dal d. legisl. n. 75 del 2020*, in *Stud. Iuris* 2021, 4, 439 ss.

ELAMPINI, *A volte ritornano. Prime riflessioni sulla problematica reintroduzione del tentativo nei reati fiscali a seguito dell'attuazione della Direttiva PIF*, in *Sist. Pen*. 8 ottobre 2020.

EPIDENDIO, *La confisca nel diritto penale e nel sistema della responsabilità degli enti*, Padova, 2011.

EPIDENDIO, *La nozione di profitto oggetto di confisca a carico degli enti*, in *Dir. Pen. Proc* 2008, 10, 1267 ss.

EUSEBI, *Nemmeno la Corte di Giustizia dell'Unione europea può erigere il giudice a legislatore*, in *Dir. Pen. Cont*. 2015, 2, 40 ss.

FABBRO, *Truffa per il conseguimento di erogazioni pubbliche: davvero una circostanza aggravante?*, in *Cass. Pen*. 2003, 7-8, 2322 ss.

FABRIZI, *Le Sezioni Unite sul concorso tra i reati di malversazione a danno dello Stato e truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche: il caso Invitalia S.p.A*., in *Rass. Avv. Stato* 2017, 2, 15 ss.

FALCINELLI, *L'atto dispositivo nei delitti contro il patrimonio*. *Sezioni e intersezioni del sistema penale*, Torino, 2013.

FANTUZZI, *Ad avviso della Consulta il delitto d'indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato è norma sussidiaria rispetto a quello di truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche*, in *Giur. Cost*. 2004, 2, 1074 ss.

FELICETTI, *Frodi comunitarie: norme penali di favore, rilevanza della questione nei giudizi di legittimità costituzionale in via incidentale e «principio di legalità»*, in *Cass. Pen*. 1994, 12, 2876 ss.

FELICI, *La tutela penale indiretta degli interessi finanziari europei*, in *Giur. Mer*. 2000, 4-5, 1062 ss.

FERNÀNDEZ BERMEJO, *Delitos contra la hacienda pùblica y la seguridad social*, in SERRANO TÀRRAGA (a cura di), *Derecho Penal. Parte Especial*, Valencia, 2023, 665 ss.

FERRÉ OLIVÉ, *Delitos contra la Hacienda Pùblica*, in BUSTOS RUBIO, ABADIAS SELMA (a cura di), *Una dècada de reformas penales. Anàlisis de diez años de cambios en el Còdigo Penal (2010-2020)*, Barcellona, 2020, 567 ss.

FERRÉ OLIVÉ, *Los delitos contra la hacienda pùblica, 35 años despuès*, in FERRÈ OLIVÈ e altri (a cura di), *Homenaje al Profesor Ignacio Berdugo Gòmez de la Torre. Tomo I. Liber Discipulorum. Schola iuris criminalis salmanticiensis*, Salamanca, 2022, 29 ss.

FERRÉ OLIVÉ, *Tratado de los delitos contra la hacienda pùblica y la seguirà social*, Valencia, 2018.

FIANDACA, *Frode valutaria e truffa a danno dello Stato*, in *For. It*. 1981, 9, II, 428 ss.

FIANDACA, MAZZAMUTO*, Abuso di sovvenzioni e controllo sanzionatorio: spunti problematici e comparatistici*, in *Il Foro It.* 1981, 3, Vol. 104, 49 ss.

FIANDACA, MUSCO, *Diritto Penale. Parte Speciale, Vol. I*, Bologna, 2021, VI ed.

FIANDACA, MUSCO, *Diritto Penale. Parte Speciale, Vol. II*, Bologna, 2023, VIII ed.

FIDELBO, *La cooperazione rafforzata come modalità d'istituzione della procura europea*, in *Dir. Pen. Cont*. 2016, 3, 92 ss.

FILIPPINI, *Decreto Liquidità: reati, sanzioni e conseguenze processuali*, in *Giur. Pen. Web* 2020, 6, 1 ss.

FIMIANI, *Il sistema di tutela degli interessi finanziari della Comunità nel nuovo art. 209 A*, in *Il Dir. dell'Un. Eur*. 1998, 2-3, 581 ss.

FINOCCHIARO, *Concorso di reati o concorso apparente di norme? Alle Sezioni unite la* vexata quaestio *del rapporto tra truffa e malversazione*, in *Dir. Pen. Cont*. 5 dicembre 2016, 1 ss.

FINOCCHIARO, *Confisca di prevenzione e* civil forfeiture*. Alla ricerca di un modello sostenibile di confisca senza condanna*, Milano, 2022.

FINOCCHIARO, *Il buio oltre la specialità. Le Sezioni Unite sul concorso tra truffa aggravata e malversazione*, in *Dir. Pen. Cont*. 2017, 5, 344 ss.

FINOCCHIARO, *L'attesa sentenza delle Sezioni Unite sul sequestro e la confisca nel concorso di persone nel reato: un'importante svolta in tema di natura (ripristinatoria) della confisca "per equivalente" e di (ri)qualificazione della confisca del denaro*, in *Sist. Pen*. 2025, 4, 135 ss.

FLORA, *Prime riflessioni sulle problematiche penalistiche del recepimento della "Direttiva PIF" nel settore dei reati tributari e della responsabilità "penale" degli enti*, in *Discrimen* 12 novembre 2019.

FOFFANI, *Gli effetti riflessi del diritto dell'Unione europea sul diritto penale nazionale*, in GRANDI (a cura di), *I volti attuali del diritto penale europeo. Atti della giornata di studi per Alessandro Bernardi*, Pisa, 2021, 3 ss.

FOFFANI, *Il "manifesto sulla politica criminale europea"*, in *Criminalia* 2010, 657 ss.

FONDAROLI, *Le ipotesi speciali di confisca nel sistema penale*, Bologna, 2007.

FORLENZA, *Confisca obbligatoria in caso di condanna definitiva*, in *Guida al dir*. 2000, 42, 50 ss.

FORNARI, *Criminalità del profitto e tecniche sanzionatorie: confisca e sanzioni pecuniarie nel diritto penale moderno*, Padova, 1997.

FORNASARI, *Indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato,* in BONDI, DI MARTINO, FORNASARI, *Reati contro la pubblica amministrazione*, Torino, I ed., 2004, 157 ss.

FORNASARI, *Malversazione a danno dello Stato,* in BONDI, DI MARTINO, FORNASARI, *Reati contro la pubblica amministrazione*, Torino, I ed., 2004, 145 ss.

FRAIOLI, *Note in materia di confisca e persona estranea al reato*, in *Giur. Mer*. 2010, 3, 859 ss.

FURFARO, *La confisca per equivalente tra norma e prassi*, in *Giur. It*. 2009, 8-9, 2079 ss.

GAMBARDELLA, *Il grande assente nella nuova "legge Spazzacorrotti": il microsistema delle fattispecie di corruzione*, in *Cass. Pen.* 2019, 1, 44 ss.

GAMBARDELLA, *Peculato, abuso d'ufficio e nuovo delitto di "Indebita destinazione di denaro o cose mobili" (art. 314-bis c.p.). I riflessi intertemporali del decreto-legge n. 92/2024*, in *Sist. Pen*. 17 luglio 2024, 1 ss.

GASPARRE, *Chi tace sulla non titolarità di un diritto di proprietà può prefigurare il requisito del raggiro idoneo a configurare truffa*, in *Dir. e Giust*. 2012, 696 ss.

GATTA, *L'estensione del regime di procedibilità a querela nella riforma Cartabia e la disciplina transitoria dopo la l. n. 199/2022*, in *Sist. Pen*. 2 gennaio 2023, 1 ss.

GATTA, *La Cassazione sul nuovo art. 314-bis c.p.: continuità normativa con l'abuso d'ufficio distrattivo e nessuna interferenza con il peculato*, in *Sist. Pen*. 13 febbraio 2025, 1 ss.

GATTA, *Morte dell'abuso d'ufficio, recupero in zona cesarini del "Peculato per distrazione" (art. 314-bis c.p.) e obblighi (non pienamente soddisfatti) di attuazione della Direttiva UE/2017/1371*, in *Sist. Pen*. 2024, 7-8, 135 ss.

GENTILONI SILVERI, *Il reato di corruzione internazionale: tra globalizzazione del diritto penale e (difficile) adattamento all'ordinamento interno*, in *Cass. Pen*. 2010, 6, 2182 ss.

GIACOBINI, *Il diritto europeo e la sua rilevanza politico-sociale: la fiducia reciproca e l'evoluzione dei rapporti tra il diritto europeo e il diritto penale nazionale. Dalla sentenza della Corte di Giustizia 11/06/87, Pretore di Salò (C-14/86), al Regolamento (UE) 2017/1939 che ha istituito la Procura europea (EPPO)*, in *Pol. Dir.* 2022, 1, 51 ss.

GIACONA, *Il delitto d'indebita percezione di pubbliche erogazioni (art. 316-ter c.p.): effetti perversi di una fattispecie mal formulata*, in *Cass. Pen*. 2012, 10, 3402 ss.

GIALUZ, *L'attività di indagine della Procura europea tra ambiguità normative e tutela dei diritti fondamentali*, in *Pol. Dir*. 2022, 1, 3 ss.

GIANNELLI, *Truffa aggravata e malversazione: concorso di reati o concorso apparente di norme? La soluzione delle Sezioni Unite. Commento a Cass. Sez Un. 20664/2017*, in *Giust. Pen*. 2017, 6, 343 ss.

GIANNINI, *Il finanziamento delle imprese con le risorse della collettività*, in AA.VV., *Il finanziamento delle imprese*, Milano, 1977, 119 ss.

GIGLIO, *Il controllo sanzionatorio delle indebite fruizioni di sovvenzioni comunitarie*, in *Cass. Pen.* 1991, 6, 1120 ss.

GIUNTA, *Europa e diritto penale. Tra linee di sviluppo e nodi problematici*, in *Criminalia* 2019, 285 ss.

GÒMEZ RIVERO, *Estafa y fraude de subvenciones*, in OLMEDO CARDENETE, NÙÑEZ PAZ, SANZ MULAS, POLAINO-ORTS (diretto da), *Ciencia Penal y generosidad. De lo mexicano a lo universal*. *Libro homenaje a Carlos Juan Manuel Daza Gòmez*, Barcellona, 2021, 261 ss.

GRASSO, *Comunità europee e diritto penale*, Milano, 1989.

GRASSO, *L'armonizzazione e il coordinamento delle disposizioni sanzionatorie nazionali per la tutela degli interessi finanziari delle Comunità europe*e, in *Riv. It. Dir. Proc. Pen*. 1990, 3, 836 ss.

GRASSO, *La protezione degli interessi finanziari comunitari nella prospettiva della formazione di un diritto penale europeo*, in *Criminalia* 2006, 93 ss.

GRASSO, *Verso un diritto penale comunitario: i Progetti di Trattato concernenti l'adozione di una regolamentazione comune in materia di repressione delle infrazioni alla normativa comunitaria ed in materia di responsabilità e di tutela penale dei funzionari e degli altri agenti delle Comunità*, in *Riv. It. Dir. Proc. Pen*. 1982, 2, 629 ss.

GRILLO, *Truffa aggravata e indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato: intervengono le Sezioni unite*, *Dir. Pen. Proc*. 2007, 7, 897 ss.

GRINDATTO, *Truffa e falso per il viaggio di lavoro immaginario di un assessore comunale*, in *Giur. It.* 2011, 4, 908 ss.

GROSSO, *Considerazioni sul momento e sul luogo e del commesso reato del delitto di truffa*, in DOLCINI, PALIERO (a cura di), *Studi in onore di Giorgio Marinucci*, Vol. III; Milano, 2006, 2379 ss.

GROTTO, *Direttiva PIF e D.lg. n. 231 del 2001. La repressione penale delle gravi frodi IVA e la responsabilità degli enti per i reati tributari, tra situazione attuale e prospettive future*, in *Cass. Pen*. 2020, 10, 3926 ss.

GUERRINI, *Elementi costitutivi e circostanze del reato*, Milano, 1988.

GULLO, *Malversazione a danno dello Stato (Art. 316-bis c.p.)*, in MARINI, PATERNITI (a cura di), *Dizionario dei reati contro l'economia*, Milano, 2000, 413 ss.

LA CUTE, voce *Truffa*, in *Enc. Dir*., *Vol. XLV*, 1992, 243 ss.

LA PERGOLA, *Il giudice costituzionale italiano di fronte al primato e all'effetto diretto del diritto comunitario: note su un incontro di studio*, in *Giur. Cost*. 2003, 4, 2419 ss.

LA VATTIATA, *La nuova direttiva PIF. Alcune riflessioni in tema di adattamento dell'ordinamento italiano*, in *Eurojus* 2018, 2.

LANOTTE, *L'impunità degli autori delle frodi carosello e le contromisure per la tutela degli interessi finanziari europei: la Direttiva PIF e il Regolamento EPPO*, in *Dir. Pen. Cont*. 2019, 6, 189 ss.

LANOTTE, *Luci e ombre della legge di delegazione europea 2018 (e del sistema di trasposizione degli obblighi UE previsto dalla legge 24 dicembre 2012, n. 234) con particolare riguardo alla materia penale*, in *Eurojus* 2019, 4, 86 ss.

LASALVIA, *Brevi riflessioni sulle "confische moderne"*, in *Leg. Pen*. 12 febbraio 2020, 1 ss.

LAURIA, *Tutela degli interessi finanziari e lotta alla corruzione nell'Unione europea*, in *Riv. It. Dir. Pubb. Comun*. 1999, 2, 435 ss.

LEONCINI, *I rapporti tra contratto, reati-contratto e reati in contratto*, in *Riv. It. Dir. e Proc. Pen*. 1990, 3, 997 ss.

LEONCINI, *La truffa in assunzione ad un pubblico impiego*, in *Cass. Pen*. 1999, 9, 2483 ss.

LEVI, *Diritto penale internazionale*, Milano, 1949.

LOMBARDI, *La Procura europea: dal* Corpus Juris *al Decreto legislativo n. 9 del 2021*, in *Proc. Pen. Giust*. 2021, 4, 927 ss.

LOPEZ, *Riparto di giurisdizione e Procura europea*, in *Proc. Pen. Giust*. 2021, 3, 700 ss.

LORENZETTO, *Sequestro preventivo* contra societatem *per un valore equivalente al profitto del reato*, in *Riv. It. Dir. Proc. Pen*. 2008, 4, 1788 ss.

LOSANA, Granital confirmed*?*, in *Giur. Cost*. 2022, 3, 1482 ss.

LOTTINI, *La nozione di profitto e la confisca per equivalente* ex *art. 322* ter *c.p.*, in *Dir. Pen. Proc*. 2008, 10, 1295 ss.

MADIA, *Considerazioni in ordine ai rapporti tra l'art. 316-ter c.p. e l'art. 640-bis c.p.: quando l'ipertrofia normativa genera disposizioni in tutto o in parte inutili*, in *Cass. Pen*. 2003, 9, 2680 ss.

MADIA, *I rapporti tra i reati di malversazione in danno dello Stato e di truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche al vaglio delle Sezioni unite*, in *Cass. Pen*. 2017, 7-8, 2653 ss.

MADIA, *I rapporti tra l'art. 316-ter c.p. e gli artt. 640 - 640-bis c.p.: al crocevia tra specialità e sussidiarietà*, in *Cass. Pen*. 2007, 3, 1098 ss.

MADIA, *La tutela penale dei finanziamenti pubblici all'economia*, Roma, 2012.

MADIA, *Malversazione a danno dello Stato*: quid juris *nell'ipotesi in cui i finanziamenti ottenuti siano utilizzati dal beneficiario per la soddisfazione di un interesse pubblico diverso rispetto a quello cui erano destinati*, in *Cass. Pen*. 2004, 117 ss.

MANACORDA, *"Oltre il falso in bilancio": i controversi effetti* in malam partem *del diritto comunitario sul diritto penale interno*, in *Dir. Un. Eur*. 2006, 2, 253 ss.

MANACORDA, *Corruzione internazionale e tutela penale degli interessi comunitari*, in *Dir. Pen. Proc*. 2001, 4, 415 ss.

MANACORDA, *Doppia pregiudizialità e Carta dei Diritti Fondamentali. Il sistema penale al cospetto del diritto dell'Unione europea nell'era del disincanto*, in *Riv. It. Dir. e Proc. Pen*. 2020, 2, 573 ss.

MANACORDA, *Le garanzie penalistiche nei rapporti con il diritto dell'Unione e il problematico ricorso al rinvio pregiudiziale: una lettura contestualizzata del caso* Taricco, in *Cass. Pen*. 2016, 9, 3488 ss.

MANACORDA, *Profili politico-criminali della tutela delle finanze della Comunità europea*, in *Cass. Pen*. 1995, 1, 230 ss.

MANCUSO, *Indebita percezione di erogazioni pubbliche tra specialità e sussidiarietà*, in *Dir. Pen. Proc*. 2004, 11, 1366 ss.

MANDUCHI, *«Tanto tuonò… che non piovve»: perplessità e reticenze della prima giurisprudenza di legittimità sul nuovo art. 316-ter c.p.*, in *Cass. Pen*. 2003, 4, 1217 ss.

MANDUCHI, *Un auspicato intervento della Consulta nella storia dei tormentati rapporti tra l'art. 316-ter e l'art. 640-bis c.p.*, in *Cass. Pen*. 2004, 7-8, 2253 ss.

MANES, *Attualità e prospettive del giudizio di ragionevolezza in materia penale*, in *Riv. It. Dir. e Proc. Pen*. 2007, 2-3, 739 ss.

MANES, CAIANIELLO, *Introduzione al diritto penale europeo*, Torino, 2020.

MANES, *L'incidenza del diritto comunitario sul diritto penale, tra* primautè *e controlimit*i, in *Riv. It. Dir. e Proc. Pen*. 2008, 2, 780 ss.

MANES, *Nessuna interpretazione conforme al diritto comunitario con effetti* in malam partem, in *Cass. Pen*. 2010, 1, 101 ss.

MANNUCCI, *Prospettive di applicazione dell'art. 316-ter c.p. introdotto dalla l. n. 300/2000*, in *Cass. Pen*. 2001, 9, 2559 ss.

MANTOVANI, *Diritto penale. Parte generale*, Padova, IX ed., 2015.

MANTOVANI, *Diritto penale. Parte speciale. Vol. II*, Padova, IX ed., 2024.

MANZINI, *Trattato di diritto penale italiano, Vol. 5*, Torino, 1962.

MARCHETTI, *Procura europea: la normativa interna di collegamento*, in *Dir. Pen. Proc*. 2021, 7, 859 ss.

MARINI, *Profili della truffa nell'ordinamento penale italiano*, Milano, 1970.

MARINUCCI, DOLCINI, GATTA, *Manuale di diritto penale*. *Parte generale*, XI ed., Milano, 2022.

MARRA, *Truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche*, in FIORE (diretto da), *I reati contro il patrimonio*, Milano, 2010, 513 ss.

MARRA, *Truffa*, in FIORE (diretto da), *I reati contro il patrimonio*, Milano, 2010, 477 ss.

MARTÌNEZ LAFUENTE, *Precisiones jurisprudenciales sobre el delito contra la hacienda pùblica*, Madrid, 2019.

MARTÌNEZ-BUJÀN PÉREZ, *Derecho penal econòmico y de la empresa. Parte especial*, 7°ed., Valencia, 2023.

MARTUFI, *La Commissione europea denuncia il ritardo degli Stati membri nell'attuazione della disciplina comune in tema di detenzione*, in *Dir. Pen. Cont*. 26 febbraio 2014.

MARTUFI, *La potestà punitiva nel diritto UE*, Torino, 2024, 171 ss.

MASSARO, *Dalle criticità del diritto penale nazionale a quelle del "diritto penale europeo": chi è causa del suo mal pianga se stesso? Riflessioni su Taricco e dintorni*, in *Arch. Pen*. 2017, 3, 1 ss.

MAUGERI, *La confisca per equivalente* – ex *art. 322-ter – tra obblighi di interpretazione conforme ed esigenze di razionalizzazione*, in *Riv. It. Dir. Proc. Pen*. 2011, 2, 791 ss.

MAUGERI, *La dichiarazione di incostituzionalità di una norma per la violazione di obblighi comunitari* ex *artt. 11 e 117 Cost.: si aprono nuove prospettive?*, in *Riv. It. Dir. e Proc. Pen*. 2011, 3, 1134 ss.

MAUGERI, *La riforma della confisca (d.lgs. 202/2016). Lo statuto della confisca allargata* ex *art. 240-bis c.p.: spada di Damocle* sine die *sottratta alla prescrizione (dalla l. 161/2017 al d.lgs. n. 21/2018)*, in *Arch. Pen*. 2018, 1S, 235 ss.

MAUGERI, *Le moderne sanzioni patrimoniali tra funzionalità e garantismo*, Milano, 2001.

MAUGERI, sub *art. 240-bis* c.p., in PADOVANI (a cura di), *Codice Penale*, Milano, 2019, 1659 ss.

MAZZACUVA, *Le pene nascoste. Topografia delle sanzioni punitive e modulazione dello statuto garantistico*, Torino, 2017.

MAZZANTI, *La riforma delle frodi europee in materia di spese. Osservazioni a prima lettura sull'attuazione della "Direttiva PIF" (D.lgs. 14 luglio 2020, n. 75)*, in *Sist. Pen*. 23 settembre 2020, 1 ss.

MELCHIONDA, *Le circostanze del reato. Origine, sviluppo e prospettive di una controversa categoria penalistica*, Padova, 2000.

MELE, *Osservazioni sul c.d. momento consumativo della truffa*, in *Giust. Pen*. 1975, 2, 417 ss.

MENDITTO, *Le misure di prevenzione personali e patrimoniali. La confisca allargata (art. 240-bis c.p.), Vol. I*, Milano, 2019.

MENDITTO, *Le misure di prevenzione personali e patrimoniali. La confisca* ex *art. 12-sexies l. n. 356/92*, Milano, 2012.

MENDOZA, *Ipotesi autonome di reato e circostanze del reato*, in *Cass. Pen*. 1992, 5, 1311 ss.

MESTRE DELGADO, *Delitos contra la Hacienda pùblica y contra la Seguridad social*, in LAMARCA PEREZ, ALONSO DE ESCAMILLA, MESTRE DELGADO, RODRÌGUEZ NÙÑEZ (a cura di), *Delitos. La parte especial del Derecho penal*, 5° ed., Madrid, 2020, 579 ss.

MEZZETTI, *La tutela penale degli interessi finanziari dell'Unione europea. Sviluppi e discrasie nella legislazione penale degli Stati membri*, Padova, 1994.

MEZZETTI, *Quale giustizia penale per l'Europa? Il "Libro Verde" sulla tutela penale degli interessi finanziari comunitari e sulla creazione di un Pubblico ministero europeo*, in *Cass. Pen*. 2002, 12, 3953 ss.

MEZZETTI, voce *Frodi comunitarie*, in *Dig. Disc. Pen. Agg*. Torino, 2010, 309 ss.

MICHELETTI, *Premesse e conclusioni della sentenza Taricco dai luoghi comuni sulla prescrizione al primato* in malam partem *del diritto europeo*, in *Leg. Pen*. 3 febbraio 2016, 1 ss.

MOCCIA, *Tutela penale del patrimonio e principi costituzionali*, Padova, 1988.

MONGILLO, *La confisca del profitto nei confronti dell'ente in cerca d'identità: luci e ombre della recente pronuncia delle Sezioni Unite*, in *Riv. It. Dir. Proc. Pen*. 2008, 4, 1758 ss.

MONGILLO, *La corruzione tra sfera interna e dimensione internazionale*, Napoli, 2012.

MONGILLO, *La legge "Spazzacorrotti": ultimo approdo del diritto penale emergenziale nel cantiere permanente dell'anticorruzione*, in *Dir. Pen. Cont*. 2019, 5, 231 SS.

MONGILLO, *La legge Nordio tra vuoti di tutela, rischi di "panpenalismo internazionale" e occasioni perse di una nuova legalità amministrativa*, in *Sist. Pen*. 2025, 4, 83 ss.

MORALES PRATS, *sub* art. 305 c.p., in QUINTERO OLIVARES, MORALES PRATS (diretto da), *Comentarios a la parte especial del derecho penal*, 10° ed., Cizur Menor, 2016, 1038 ss.

MORALES PRATS, *sub* art. 307 c.p., in QUINTERO OLIVARES, MORALES PRATS (diretto da), *Comentarios a la parte especial del derecho penal*, 10° ed., Cizur Menor, 2016, 1108 ss.

MORALES PRATS, *sub* art. 307-*ter* c.p., in QUINTERO OLIVARES, MORALES PRATS (diretto da), *Comentarios a la parte especial del derecho penal*, 10° ed., Cizur Menor, 2016, 1125 ss.

MORALES PRATS, *sub* art. 308 c.p., in QUINTERO OLIVARES, MORALES PRATS (diretto da), *Comentarios a la parte especial del derecho penal*, 10° ed., Cizur Menor, 2016, 1129 ss.

MUCCIARELLI, *Finanziamenti garantiti* ex *D.L. 23/2020: profili penalistici*, in *Sist. Pen*. 4 maggio 2020, 1 ss.

MUCCIARELLI, PALIERO, *Le Sezioni Unite e il profitto confiscabile: forzature semantiche e distorsioni ermeneutiche*, in *Dir. Pen. Cont. – Riv. Trim*. 2015, 4, 246 ss.

MUÑOZ CONDE, *Derecho Penal. Parte Especial*, 25° ed., Valencia, 2023.

NICOLINI, *Il momento consumativo della malversazione a danno dello Stato come criterio di individuazione della condotta penalmente rilevante*, in *Le Società* 2023, 5, 601 ss.

NIGRO IMPERIALE, *Tra mera omissione e distrazione: il momento consumativo della malversazione a danno dello Stato*, in *Sist. Pen*. 23 febbraio 2021, 1 ss.

ORSI*, La tutela penale del credito garantito dallo Stato alle imprese colpite dalla pandemia Covid-19*, in *Sist. Pen*. 2020, 6, 57 ss.

PACE, *La sentenza Granital, ventitrè anni dopo*, in *Studi sull'Integr. Eur.* 2007, 3, 451 ss.

PACETTI*, Il punto su… i rapporti tra gli artt. 316* ter *e 640* bis *c.p. e il reciproco ambito applicativo*, in *Giur. Mer*. 2006, 2, 246 ss.

PAGLIARO, PARODI GIUSINO, *Principi di diritto penale. Parte speciale. Vol I*, Milano, X ed., 2008.

PALAZZO, BARTOLI, *Corso di diritto penale. Parte generale*, Torino, IX ed., 2023.

PALAZZO, *Europa e diritto penale: i nodi al pettine*, in *Dir. Pen. Proc*. 2011, 6, 657 ss.

PALAZZO, *Indebita percezione di erogazioni pubbliche e omesse dichiarazioni doverose*, in *Giur. It*. 2024, 10, 2183 ss.

PALIERO, *La fabbrica del Golem. Progettualità e metodologia per la «Parte Generale» di un Codice Penale dell'Unione Europea*, in *Riv. It. Dir. e Proc. Pen*. 2000, 2, 466 ss.

PANTANELLA, FEDERICI, *Profili penali del "Decreto Sostegni* Ter*": dalla modifica dei reati di "frode" alla introduzione del delitto di false asseverazioni*, in *Discrimen* 24 maggio 2022, 1 ss.

PAONESSA, *Gli obblighi di tutela penale. La discrezionalità legislativa nella cornice dei vincoli costituzionali e comunitari*, Pisa, 2009.

PARISI, *Chiari e scuri nella direttiva relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Union*e, in *Giur. Pen. Web* 2017, 9, 1 ss.

PAVESI, *Sul discrimine tra art. 316* ter *c.p. e art. 640* bis *c.p*., in *Giur. It.* 2008, 8-9, 2021 ss.

PEDRAZZI, *Inganno ed errore nei delitti contro il patrimonio*, Milano, 1955.

PELISSERO, *Commento all'art. 3 l. 29 settembre 2000, n. 300*, in *Leg. Pen*. 2001, 991 ss.

PELISSERO, *Frodi ed abusi nei finanziamenti pubblici: interferenze tra fattispecie e questioni aperte in tema di concorso apparente di norme*, in BRUNELLI (a cura di), *Studi in onore di Franco Coppi*. *Vol. I*, Torino, 2011, 519 ss.

PELISSERO, *I delitti contro la pubblica amministrazione*, in BARTOLI, PELISSERO, SEMINARA, *Lineamenti di parte speciale*, Torino, II ed., 2022, 429 ss.

PELISSERO, *Osservazioni sul nuovo delitto di malversazione a danno dello Stato*, in *Riv. It. Dir. e Proc. Pen*. 1992, 1, 179 ss.

PELISSERO, *Truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche*, in *Riv. It. Dir. e Proc. Pen*. 1991, 923 ss.

PELISSERO, *Truffa per conseguire erogazioni pubbliche: circostanza aggravante o fattispecie autonoma*, in *Dir Pen. Proc*. 1999, 3, 341 ss.

PERDUCA, Corpus Juris *e tendenze della politica penale dell'Unione europea*, in *Riv. It. Dir. Pubb. Comun*. 1999, 2, 483 ss.

PEZZELLA, *Il punto su… I rapporti tra gli artt. 316* ter *e 640* bis *c.p. e il reciproco ambito applicativo*, in *Giur. Mer*. 2006, 2, 246 ss.

PIAZZOLLA, *L'adattamento dell'ordinamento italiano all'Istituzione della Procura europea*, in *Cass. Pen.* 2021, 9, 2965 s.

PICCIOTTI, *L'Italia "ritocca" le norme PIF (e non solo)*, in *Sist. Pen*. 8 novembre 2022, 1 ss.

PICOTTI, *L'attuazione in Italia degli strumenti dell'Unione Europea per la protezione penale degli interessi finanziari comunitari*, in *Riv. Trim. Dir. Pen. Econ*. 2006, 3, 615 ss.

PICOTTI, *La protezione penale degli interessi finanziari dell'Unione europea nell'era post-Lisbona: la Direttiva PIF nel contesto di una riforma "di sistema"*, in GRASSO, SICURELLA, BIANCO, SCALIA (a cura di), *Tutela penale degli interessi finanziari dell'Unione europea. Stato dell'arte e prospettive alla luce della creazione della Procura europea*, Pisa, 2018, 17 ss.

PICOTTI, *Le basi giuridiche per l'introduzione di norme penali comuni relative ai reati oggetto della competenza della Procura europea*, in *Dir. Pen. Cont*. 13 novembre 2013.

PIERGALLINI, *Il fondamento della prescrizione nel diritto penale (ancora una volta) all'esame della Consulta*, in *Giur. Cost*. 2014, 3, 2371 ss.

PISA, CALCAGNO, *Mendacio e truffa: un problema ancora irrisolto*, in *Dir. Pen. Proc.* 2006, 11, 1376 ss.

PISAPIA, *Violenza, minaccia ed inganno nel diritto penale*, Napoli, 1940.

PISTORELLI, *Confisca del profitto del reato e responsabilità degli enti nell'interpretazione delle Sezioni unite*, in *Cass. Pen*. 2008, 12, 4544 ss.

PLANTAMURA, *Una nuova frontiera europea per il diritto penale*, in *Dir. Pen. Proc*. 2009, 7, 911 ss.

PONTEPRINO, *Bonus cultura e indebita percezione di erogazioni a danno dello stato*, in *Dir. Pen. Proc*. 2020, 2, 206 ss.

PONTEPRINO, *L'art. 316-ter c.p. al vaglio delle Sezioni unite: configurabilità e momento consumativo del reato nelle ipotesi di indebito conseguimento di risparmio di spesa*, in *Sist. Pen*. 2 ottobre 2024, 1 ss.

PULITANÒ, *Diritto Penale. Parte Generale*, Torino, IX ed., 2021.

PULITANÒ, *Diritto Penale. Parte Speciale, Vol. II*, Torino, 2013.

PULITANÒ, *Ragioni della legalità. A proposito di Corte cost. n. 24/2017*, in *Dir. Pen. Cont. – Riv. Trim*. 2017, 4, 108 ss.

QUARCHIONI, *Al "profitto" non c'è mai "fine". Considerazioni a margine della pronuncia delle Sezioni unite sul dolo specifico del delitto di furto*, in *Cass. Pen*. 2024, 6, 1728 ss.

RADESCO, *Quando si consuma il reato di indebita percezione di erogazioni?*, in *Dir. e Gius*. 2015, 25, 87 ss.

REALE, *La protezione penale degli interessi finanziari dell'Unione europea nell'ordinamento italiano*, in GRASSO, SICURELLA, BIANCO, SCALIA (a cura di), *Tutela penale degli interessi finanziari dell'Unione europea. Stato dell'arte e prospettive alla luce della creazione della Procura europea*, Pisa, 2018, 131 ss.

REPETTO, *Il significato europeo della più recente giurisprudenza della Corte costituzionale sulla "doppia pregiudizialità" in materia di diritti fondamentali*, in *Rivista AIC* 2019, 4, 1 ss.

RIPPA, *Indebita percezione di erogazione pubbliche e bonus cultura: non c'è spazio per l'illecito penale*, in *Giur. It.* 2021, 8-9, 1976 ss.

RIVERDITI, *La nozione di profitto nella confisca*, in *Giur. It*. 2009, 1840 ss.

RIVERDITI, voce *Indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato*, in *Dig. Disc. Pen. Agg. Tomo II*, Torino, 2004, 409 ss.

ROMANELLI, *Confisca per equivalente e concorso di persone nel reato*, in *Dir. Pen. Proc*. 2008, 7, 865 ss.

ROMANO, *Abusi di finanziamenti comunitari ed indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato*, in *Dir. Pen. Proc*. 2002, 3, 269 ss.

ROMANO, *I delitti contro la pubblica amministrazione. I delitti dei pubblici ufficiali. Commentario sistematico*, Milano, III ed., 2013.

RONCO, *Frodi "gravi" IVA e tutela degli interessi finanziari dell'Unione Europea: quali ricadute nell'ordinamento interno alla luce della Direttiva 2017/1371 del 5 luglio 2017?*, in *Arch. Pen*. 2017, 3, 1 ss.

ROSSI, *La persona offesa del reato di cui all'art. 316-bis c.p.*, in *Cass. Pen*. 2019, 7, 2537 ss.

ROSSI, *La sentenza* Taricco *della Corte di Giustizia e il problema degli obblighi di disapplicazione* in malam partem *della normativa penale interna per contrasto con il diritto UE*, in *Dir. Pen. Proc*. 2015, 12, 1564 ss.

ROTOLO, *Il momento consumativo della truffa: casi giurisprudenziali e prospettive politico-criminali*, in *Riv. Trim. Dir. Pen. Econ*. 2011, 3, 645 ss.

RUGGERI, *Indagini e azione penale nei procedimenti di competenza della nuova procura europea*, in *Proc. Pen. Giust*. 2018, 3, 602 ss.

SALAZAR, *Definitivamente approvato il regolamento istitutivo della procura europea*, in *Dir. Pen. Cont*. 2017, 10, 328 ss.

SALAZAR, *Diritto penale e diritto comunitario: la strana coppia*, in *Cass. Pen*. 1992, 6, 1658 ss.

SALAZAR, Habemus *EPPO! La lunga marcia della Procura europea*, in *Arch. Pen*. 2017, 3, 1 ss.

SALAZAR, *L'adeguamento interno da parte italiana al Regolamento EPPO alla vigilia dell'avvio delle prime indagini*, in *Sist. Pen*. 2021, 4, 53 ss.

SAMMARCO, *La truffa contrattuale*, Milano, II ed., 1988.

SÀNCHEZ LÒPEZ, *El delito de fraude de subvenciones en el nuevo còdigo penal*, Madrid, 1997.

SANTORIELLO, *I reati tributari nella responsabilità da reato degli enti collettivi: ovvero dell'opportunità di configurare la responsabilità amministrativa delle società anche in caso di commissione di reato di frode*, in *Arch. Pen*. 2017, 1, 82 ss.

SANTORO, *Momento consumativo del reato di truffa di cambiali: rilascio e non pagamento*, in *Banca Borsa e Tit. Cred*. 1976, 2, 35 ss.

SATZGER, *International and European Criminal Law*, Monaco, 2° ed., 2018.

SCACCIA, *Giudici comuni e diritto dell'Unione europea nella sentenza della Corte costituzionale n. 269 del 2017*, in *Giur. Cost*. 2017, 6, 2948 ss.

SCARCELLA, *La nuova Direttiva PIF: una prima lettura delle novità e delle sanzioni (… anche contro l'ente responsabile di frode lesiva degli interessi finanziari dell'UE*, in *Resp. Amm. Soc. Enti* 2017, 4, 170 ss.

SCHIAVO, *La tutela penale degli interessi finanziari dell'Unione europea nella disciplina di attuazione della "direttiva PIF"*, in *Arch. Pen. Web* 2022, 3, 1 ss.

SCORCIA, *Sulla struttura della malversazione a danno dello Stato: la giurisprudenza fa dietrofront (ma non del tutto)*, in *Arch. Pen. Web* 2023, 3, 1 ss.

SCOTTI, *La nuova fattispecie di malversazione a danno dello Stato: primi rilievi*, in *Riv. It. Dir. e Proc. Pen*. 1991, 3, 966 ss.

SELVAGGI, *Dopo il recepimento dei tre strumenti normativi parte la corsa a tappe per l'entrata in vigore*, in *Guida al Dir*. 2000, 42, 43 ss.

SEMERARO, *Osservazioni in tema di indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato*, in *Cass. Pen*. 2001, 2563 ss.

SEMINARA, *Indebita percezione di erogazioni, appropriazione indebita e corruzione privata*, in *Dir. Pen. Proc*. 2019, 5, 593 ss.

SEMINARA, *Sui possibili significati del nuovo art. 314-bis c.p*., in *Sist. Pen*. 19 luglio 2024, 1 ss.

SEVERINO DI BENEDETTO, *Le nuove definizioni delle figure di pubblico ufficiale ed incaricato di pubblico servizio nel testo riformato degli artt. 357 e 358 c.p*., in COPPI (a cura di), *Reati contro la pubblica amministrazione. Studi in memoria di Angelo Raffaele Latagliata*, Torino, 1993, 338 ss.

SGUBBI, voce *Patrimonio (reati contro il)*, in *Enc. Dir*. 1982, Vol. XXXII, 331 ss.

SICURELLA, *Il* Corpus Juris *come modello per la definizione di un sistema penale europeo*, in GRASSO, SICURELLA (a cura di*), Lezioni di diritto penale europeo*, Milano, 2007, 707 ss.

SICURELLA, *Il diritto penale europeo dopo Lisbona. Dall' "ossimoro polisenso" al diritto penale di un sistema di ordinamenti integrati. Ancora a metà del guado*, in *Arch. Pen. Web* 2021, 1, 1 ss.

SICURELLA, *Introduzione. Così lontana, così vicina. La tutela penale degli interessi finanziari dell'Unione europea dopo la saga* Taricco, in GRASSO, SICURELLA,

BIANCO, SCALIA (a cura di), *Tutela penale degli interessi finanziari dell'Unione europea. Stato dell'arte e prospettive alla luce della creazione della Procura europea*, Pisa, 2018, 5 ss.

SICURELLA, *La tutela "mediata" degli interessi della costruzione europea: l'armonizzazione dei sistemi penali nazionali tra diritto comunitario e diritto dell'Unione europea*, in GRASSO, SICURELLA (a cura di*), Lezioni di diritto penale europeo*, Milano, 2007, 245 ss.

SICURELLA, *Spazio europeo e giustizia penale: l'istituzione della Procura europea*, in *Dir. Pen. Proc*. 2018, 7, 845 ss.

SICURELLA, *Uno, nessuno, ventidue. Ovvero l'incertezza del diritto nel contrasto delle frodi eurounitarie*, in *Dir. Pen. Cont. – Riv. Trim*. 2019, 1, 61 ss.

SIRACUSA, *L'attuazione della direttiva europea sulla tutela dell'ambiente tramite il diritto penale*, in *Dir. Pen. Cont*. 22 febbraio 2011.

SIRACUSA, *Verso la comunitarizzazione della potestà normativa penale: un nuovo "tassello" della Corte di Giustizia dell'Unione europea*, in *Riv. It. Dir. e Proc. Pen*. 2008, 1, 241 ss.

SOLA RECHE, *Delitos contra la hacienda pùblica y contra la seguridad social*, in ROMEO CASABONA, SOLA RECHE, BOLDOVA PASAMAR (a cura di), *Derecho Penal. Parte Especial*, Granada, 2016, 465 ss.

SOTIS, *I principi di necessità e proporzionalità della pena nel diritto dell'Unione europea dopo Lisbona*, in *Dir. Pen. Cont. – Riv. Trim*. 2012, 1, 111 ss.

SOTIS, *Il diritto senza codice. Uno studio sul sistema penale europeo vigente*, Milano, 2007.

SOTIS, *Il Trattato di Lisbona e le competenze penali dell'Unione europea*, in *Cass. Pen*. 2010, 3, 1146 ss.

SOTIS, *Obblighi comunitari di tutela e opzione penale: una dialettica perpetua?*, in *Riv. It. Dir. e Proc. Pen*. 2002, 1, 171 ss.

SPENA, *La protezione penale degli interessi finanziari UE: considerazioni sparse a un anno dalla Direttiva 2017/1371*, in *Riv. Dir. Alim*. 2018, 3, 28 ss.

SQUILLACI, *In margine alla proposta di istituzione della Procura europea per la tutela degli interessi finanziari dell'Unione*, in *Arch. Pen*. 2014, 1, 168 ss.

SQUILLACI, *La confisca "allargata" quale fronte avanzato di neutralizzazione dell'allarme criminalità*, in *Dir. Pen. Proc*. 2009, 12, 1525 ss.

TRAVERSA, *Regolamento EPPO: le disposizioni che paralizzano l'esercizio delle competenze della Procura europea "gridano vendetta" al cospetto della Corte di Giustizia dell'Unione europea*, in *Pol. Dir*. 2022, 1, 27 ss.

TREVES, *La giurisdizione nel diritto penale internazionale*, Padova, 1973.

TRINCHERA, *Confiscare senza punire? Uno studio sullo statuto di garanzia della confisca della ricchezza illecita*, Torino, 2020.

TRINCHERA, *La sentenza delle Sezioni unite sulla rilevanza dei redditi non dichiarati al fisco ai fini della confisca di prevenzione*, in *Dir. Pen. Cont*. 23 settembre 2014, 1 ss.

TRINCHERA, *sub* art. 240 c.p., in DOLCINI – GATTA (diretto da), *Codice penale commentato*, *Tomo I*, Milano, V ed., 2021, 2820 ss.

TRINCHERA, *sub* art. 240-*bis* c.p., in DOLCINI – GATTA (diretto da), *Codice penale commentato*, *Tomo I*, Milano, V ed., 2021, 2908 ss.

TROJANO, *Indebito conseguimento di sovvenzioni assistenziali nei rapporti fra gli artt. 316-ter e 640-bis c.p.*, in *Cass. Pen.* 2007, 9, 3219 ss.

TROJANO, *Malversazione a danno dello Stato (Art. 316-bis)*, in *Cass. Pen*. 2008, 10, 3926 ss.

TUMMINELLO, *L'indebito conguaglio da parte del datore di lavoro di prestazioni da anticipare al lavoratore per conto dell'INPS. Prospettive* de iure condito *e* de iure condendo, in *Riv. Trim. Dir. Pen. Econ*. 2023, 1-2, 258 ss.

UBIALI, *Presentato alla camera il nuovo disegno di legge in materia di corruzione (c.d. Spazza corrotti)*, in *Dir. Pen. Cont*. 2 ottobre 2018.

VALDASINDI, *La direttiva 2008/99/CE e il Trattato di Lisbona: verso un nuovo volto del diritto penale ambientale italiano*, in *Riv. Comm. Intern*. 2010, 3, 449 ss.

VALENTE BAGATTINI, *Le Sezioni Unite sul fine di profitto nel delitto di furto*, in *Dir. Pen. Proc*. 2024, 4, 478 ss.

VALENTI, voce *Sovvenzioni pubbliche (Frodi nelle)*, in *Dig. Disc. Pen.*, Torino, 1997, Vol. XIII, 528 ss.

VALENTINI, *L'effetto* boomerang *dell'art. 316-ter c.p. fra principi costituzionali ed «obblighi» comunitari*, in *Cass. Pen.* 2005, 1, 66 ss.

VALENTINI, *Le sezioni unite consacrano la primazia dell'art. 316-ter c.p.: un epilogo consapevole?*, in *Cass. Pen*. 2007, 12, 4526 ss.

VENEGONI, *Ancora sul caso Taricco: la prescrizione tra il diritto a tutela delle finanze dell'Unione ed il diritto penale nazionale*, in *Dir. Pen. Cont*. 30 marzo 2016.

VENEGONI, *Il difficile cammino della proposta di direttiva per la protezione degli interessi finanziari dell'Unione europea attraverso la legge penale (c.d. Direttiva PIF): il problema della base legale*, in *Cass. Pen.* 2015, 6, 2442 ss.

VENEGONI, *L'EPPO nel panorama della cooperazione giudiziaria europea*, in *Cass. Pen*. 2022, 7-8, 2798 ss.

VENEGONI, *La definizione del reato di frode nella legislazione dell'Unione dalla Convenzione PIF alla proposta di Direttiva PIF*, in *Dir. Pen. Cont*. 14 ottobre 2016.

VENEGONI, *Prime brevi note sulla proposta di Direttiva della Commissione europea per la protezione degli interessi finanziari dell'Unione attraverso la legge penale COM(2012)363 (c.d. Direttiva PIF)*, in *Dir. Pen. Cont*. 5 settembre 2012.

VENGONI, *Il concetto di "interessi finanziari dell'Unione europea" ed il diritto penale*, in *Cass. Pen*. 2018, 12, 4382 ss.

VIGANÒ, *Disapplicare le norme vigenti sulla prescrizione nelle frodi in materia di IVA?*, in *Dir. Pen. Cont*. 14 settembre 2015.

VIGANÒ, *L'adeguamento del sistema penale italiano al "diritto europeo" tra giurisdizione ordinaria e costituzionale*, in *Dir. Pen. Cont. – Riv. Trim*. 2014, 2, 167 ss.

VIGANÒ, *La Corte di giustizia dichiara incompatibile con la direttiva rimpatri l'incriminazione di cui all'art. 14 co. 5 ter t.u. imm*., in *Dir. Pen. Cont*. 29 aprile 2011.

VIGANÒ, *Prescrizione e reati lesivi degli interessi finanziari dell'UE: la Corte di Appello di Milano sollecita la Corte costituzionale ad azionare i "controlimiti"*, in *Dir. Pen. Cont.* 21 settembre 2015.

VIGANÒ, *Recenti sviluppi in tema di rapporti tra diritto comunitario e diritto penale*, in *Dir. Pen. Proc*. 2005, 11, 1433 ss.

VIGANÒ, *Riflessioni sullo statuto costituzionale e convenzionale della confisca "di prevenzione" nell'ordinamento italiano*, in PALIERO, VIGANÒ, BASILE, GATTA (a cura di), *La pena ancora: fra attualità e tradizione. Studi in onore di Emilio Dolcini*, Milano, 2018, 885 ss.

VILLANI, *Istituzioni di diritto dell'Unione europea*, Bari, VI ed., 2020.

VINCIGUERRA, *La proposta di Direttiva dell'U.E. contro i reati di frode che ne ledono gli interessi finanziari*, in *Dir. Prat. Trib. Intern*. 2016, 3, 1074 ss.

ZANETTI, *La via italiana alla procura europea nella delega per l'implementazione del Regolamento (UE) 2017/1939*, in *Proc. Pen. Giust*. 2020, 1, 264 ss.

ZANNOTTI, *La truffa*, Milano, 1993.