



# Ministero della Giustizia

## UFFICIO LEGISLATIVO

### ANALISI TECNICO-NORMATIVA (ATN)

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

**TITOLO: Schema di decreto legislativo recante norme di attuazione della direttiva (UE) 2017/1371 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2017, relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale.**

**Amministrazione competente:** Ministero della giustizia.

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

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

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

L'intervento normativo nasce dalla necessità di dare attuazione, sulla base dei principi di delega e dei criteri direttivi contenuti nell'art. 3 della legge 4 ottobre 2019 n. 117 (Legge di delegazione europea 2018), alla Direttiva (UE) 2017/1371 del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 luglio 2017 (c.d. Direttiva PIF), la quale stabilisce norme minime riguardo alla definizione di reati e di sanzioni in materia di lotta contro la frode e altre attività illegali che ledono gli interessi finanziari dell'Unione.

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

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

Inoltre, l'articolo 16 della direttiva stabilisce che: «*La convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee, del 26 luglio 1995, e relativi protocolli del 27 settembre 1996, del 29 novembre 1996 e del 19 giugno 1997, è sostituita dalla presente direttiva per gli Stati membri vincolati da essa, con effetto dal 6 luglio 2019*»; l'articolo 17, paragrafo 1, prevede, peraltro, che gli Stati membri applichino, a decorrere dalla medesima data, «*le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla*» direttiva.

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

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

---

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

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

Lo schema di decreto legislativo *de quo* risponde anche a ragioni di ordine sistematico-ordinamentale stante lo stretto collegamento che intercorre tra l'ambito di intervento della direttiva c.d. PIF con quello del Regolamento (UE) 2017/1939 del Consiglio del 12 ottobre 2017, relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata sull'istituzione della Procura europea ("EPPO"). La competenza dell'EPPO viene infatti determinata attraverso il rinvio alla direttiva (UE) 2017/1371 sulla protezione degli interessi finanziari dell'Unione. L'art. 22, paragrafo 1, del citato Regolamento, in tema di "competenza materiale" specifica che l'EPPO è competente per i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione di cui alla direttiva PIF come attuata dal diritto nazionale, indipendentemente dall'eventualità che la stessa condotta criminosa possa essere qualificata come un altro tipo di reato ai sensi del diritto nazionale.

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

Per le finalità e gli aspetti sopra evidenziati, si è ritenuto non necessario introdurre una specifica norma contenente le definizioni, provvedendo all'individuazione di quali fattispecie di reato debbano ritenersi lesive degli interessi finanziari dell'Unione agli effetti della legge penale.

Tale scelta è stata determinata dalla strutturazione del decreto legislativo quale intervento di novellazione di disposizioni in gran parte già presenti nell'ordinamento interno, non risultando conforme ad una tale struttura una norma contenente definizioni che poi non avrebbero trovato applicazione nel resto del testo normativo. Inoltre, una norma definitoria avrebbe – come del resto indicato nella legge delega - dovuto contenere un'elencazione dei reati da considerare quali lesivi degli interessi finanziari dell'Unione ai sensi degli articoli 3 e seguenti della direttiva. Una tale elencazione in tanto avrebbe avuto un significato in quanto delimitante le competenze di EPPO e, dunque, quale norma di diritto processuale, di difficile inquadramento nell'ambito del presente testo contenente esclusivamente norme di diritto penale sostanziale.

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

## **2) Analisi del quadro normativo nazionale**

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

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

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

Altra categoria comprende i reati contro la pubblica amministrazione, ritenendo punibili, ai sensi degli articoli 317, 318, 319, 319 *ter*, 319 *quater*, 320, 322 e 322-*bis* del codice penale, la condotta dei pubblici ufficiali o degli incaricati di pubblico servizio che, direttamente o indirettamente, sollecitano o ricevono vantaggi di qualsiasi natura o ne accettano la promessa, per compiere o per omettere un atto d'ufficio o di servizio cui consegua una lesione o un pericolo per gli interessi finanziari dell'Unione europea. A tale catalogo di reato corrisponde quella relativa ai delitti commessi da colui che promette, offre o procura al pubblico ufficiale o all'incaricato di pubblico servizio qualsiasi vantaggio per il compimento o l'omissione degli atti in precedenza indicati.

Sempre nel contesto appena descritto, va considerato il gruppo di delitti, consumati o tentati, commessi dal pubblico ufficiale o incaricato di pubblico servizio che, incaricato direttamente o indirettamente della gestione di fondi o beni, se ne appropri o li eroghi o destini per scopi diversi da quelli previsti, sempre che ai delitti consegua una lesione degli interessi finanziari dell'Unione. Si tratta, in particolare, dei delitti di peculato e abuso d'ufficio.

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

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

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

La presenza nell'ordinamento interno di disposizioni quali quelle previste dagli articoli 61 *bis*, 416 e 416 *bis* del codice penale applicabili, data la loro portata generale, ai reati in danno degli interessi finanziari dell'Unione induce a ritenere non necessario un intervento specifico volto ad introdurre un'aggravante del reato lesivo degli interessi finanziari dell'Unione ove lo stesso sia

commesso nell'ambito di un'organizzazione criminale ai sensi della decisione quadro 2008/841/GAI. Conformemente a quanto evidenziato nel Considerando 19 della direttiva, l'ordinamento nazionale appresta già un quadro complessivamente idoneo attraverso la previsione di circostanze aggravanti e di specifica e variegata previsione di reati associativi che sembrano coprire integralmente gli spazi di necessaria tutela.

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

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

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

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

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

L'intervento normativo è conforme alla disciplina costituzionale.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**PARTE II. CONTESTO NORMATIVO COMUNITARIO E INTERNAZIONALE**

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

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

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

La Commissione europea in data 18 settembre 2019 ha emesso una lettera di costituzione in mora ex art. 258 TFUE nei confronti dell'Italia per mancato recepimento, entro il termine previsto del 6 luglio 2019, della Direttiva (UE) 2017/1371 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2017, relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale (P.I. 2019/0279 - DG JUST).

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

L'intervento è pienamente compatibile con gli obblighi internazionali.

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

Non risultano procedimenti pendenti avanti la Corte di Giustizia dell'Unione europea aventi il medesimo o analogo oggetto. Neppure risulta alcun orientamento giurisprudenziale relativo a tale fattispecie.

Non risulta alcun orientamento giurisprudenziale relativo a tale fattispecie.

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

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

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



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

### **PARTE III. ELEMENTI DI QUALITA' SISTEMATICA E REDAZIONALE DEL TESTO**

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

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

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

I riferimenti normativi che figurano nel presente schema sono corretti.

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

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

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

La struttura del testo normativo, quale complesso di norme integrative o modificative delle vigenti disposizioni, rende superfluo procedere (come prevede l'articolo 3, lettera *c*), della Legge di delegazione europea 2018) all'abrogazione espressa di norme incompatibili con le disposizioni della direttiva: le disposizioni nazionali dissonanti, infatti, sono state adeguate o sono state introdotte disposizioni speciali ove siano in gioco gli interessi finanziari dell'Unione.

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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