

**DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA**

**Cattedra di Diritto Penale della Pubblica Amministrazione**

**LE INDEBITE PERCEZIONI IN EROGAZIONI PUBBLICHE:  
AFFINITÀ E DIVERGENZE TRA GLI ARTT. 316-BIS, 316-TER E  
640-BIS C.P. E CONVERGENZA *DE IURO CONDENDO* DELLE  
MEDESIME IN UN'UNICA E NUOVA DISPOSIZIONE**

**RELATORE**

**Chiar.ma Prof.ssa  
Maria Novella Masullo**

**CANDIDATA**

**Elena Luperto  
Matr.106933**

**CORRELATORE**

**Chiar.mo Prof.  
Angelo Carmona**

**ANNO ACCADEMICO 2015-2016**

## INDICE

### INTRODUZIONE

Pag. 6

### DALLA RIFORMA DEI REATI CONTRO LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE CON LA L. 86/1990 AL PROGETTO *DE IURE CONDENDO* SULLA MODIFICA DELLE INDEBITE PERCEZIONI DI EROGAZIONI PUBBLICHE

### CAPITOLO I

#### LA STRUTTURA DEGLI ARTT. 316-BIS, 316-TER E 640-BIS C.P. E RELATIVI OGGETTI MATERIALI

- 1.1 Cenni sul contenuto e struttura dell'art. 316-bis c.p.: la malversazione a danno dello Stato. Pag. 11
- 1.2 L'oggetto materiale dell'art. 316-bis c.p.: gli ausili economici di provenienza pubblica. Pag. 22
- 1.3 Il presupposto del reato di malversazione: la destinazione degli ausili a finalità di pubblico interesse. Pag. 26
- 2.1 Cenni sul contenuto e struttura dell'art. 316-ter c.p.: l'indebita percezione in erogazioni pubbliche. Pag. 30
- 2.2 L'oggetto materiale dell'indebita percezione di erogazioni pubbliche: contributi, finanziamenti, mutui agevolati di provenienza pubblica. Pag. 37
- 3.1 Cenni sul contenuto e struttura dell'art. 640-bis c.p.: la truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni Pag. 44

- 3.1 Cenni sul contenuto e struttura dell'art. 640-bis c.p.: la truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche. Pag. 44
- 3.2 L'oggetto materiale: contributi, finanziamenti, mutui agevolati di provenienza pubblica. Pag. 49

## **CAPITOLO II**

### **LE CONDOTTE INTEGRANTI GLI ARTT. 316-BIS, 316-TER E 640-BIS C.P.**

- 1.1 La condotta nella malversazione a danno dello Stato: la "non destinazione" dei fondi ottenuti "alle predette finalità". Pag. 55
- 1.2 Il ruolo del provvedimento di concessione del finanziamento nell'art. 316-bis c.p. ai fini della consumazione del reato. Pag. 68
- 2.1 La condotta nell'indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato: l'utilizzo o presentazione di dichiarazioni o di documenti falsi. Pag. 74
- 2.2 La condotta omissiva nell'indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato: la mancanza di informazioni dovute. Pag. 82
- 3.1 La condotta nel reato di truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche: gli artifici e raggiri. Pag. 86
- 3.2 L'induzione in errore e il danno determinanti l'ingiusto profitto nella truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche. Pag. 95

- 1.1 Il rapporto di complementarità tra la malversazione a danno dello Stato e la truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche. Pag. 104
- 1.2 L'oggetto materiale degli artt. 316-bis c.p. e 640-bis c.p. tra similitudini e differenze. Pag. 114
- 1.3 La condotta e la consumazione dei reati ex artt. 316-bis e 640-bis c.p. ai fini della definizione del loro rapporto. Pag. 118
- 2.1 La natura dell'oggetto materiale nei reati di malversazione a danno dello Stato e di indebita percezione di erogazioni pubbliche. Pag. 124
- 2.2 La condotta negli artt. 316-bis c.p. e 316-ter c.p. ai fini della definizione del tipo di rapporto tra dette disposizioni. Pag. 128
- 3.1 La genesi della questione sul coordinamento tra l'indebita percezione a danno dello Stato e la truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche. Pag. 132
- 3.2 La dottrina e la giurisprudenza sul rapporto di sussidiarietà tra l'art. 316-ter c.p. e l'art. 640-bis c.p.. Pag. 140
- 3.3 La giurisprudenza successiva alla decisione delle Sezioni Unite del 2007 sul rapporto tra art. 316-ter e 640-bis .p.. Pag. 154

#### **CAPITOLO IV**

### **DAL MODELLO DI TRUFFA NELLE SOVVENZIONI NEI PAESI DELL'UE AD UN'IPOTESI DI RIFORMA DELLA NORMATIVA ITALIANA IN MATERIA CON UNA FATTISPECE UNICA**

- 1.1 La frode comunitaria. Pag. 163

1.2. Le disposizioni europee in recepimento del principio di armonizzazione della materia penale a tutela degli interessi finanziari dell'UE.	Pag. 171
2.1. Le frodi al bilancio comunitario nei singoli Paesi membri dell'UE.	Pag. 177
2.2. La fattispecie di truffa, <i>escroquerie</i> , in Francia ex art. 313-1 c.p..	Pag. 181
2.3. La fattispecie di truffa, <i>estafa</i> , in Spagna ex art. 248, e ex art. 308 c.p.e., <i>de los delictos contra la hacienda publica y contra la seguridad social</i> .	Pag. 184
2.4. La fattispecie di truffa in Germania, <i>Betrug</i> , e la frode nelle sovvenzioni, <i>Subventionsbetrug</i> .	Pag. 188
3. Le criticità del sistema penale italiano in materia di frode nelle sovvenzioni pubbliche quali basi per una riforma <i>de iure condendo</i> mediante l'unificazione degli artt. 316-bis, 316-ter e 640-bis c.p. in un'unica disposizione.	Pag. 193
4.1. L'oggetto materiale delle condotte punite nella nuova disposizione configurabile a seguito di una riforma dei reati contro la p.a..	Pag. 200
4.2. Le condotte sanzionabili nella nuova figura di reato <i>de iure condendo</i> .	Pag. 207
4.3. Conclusione <i>de iure condendo</i> .	Pag. 217
<b>BIBLIOGRAFIA</b>	Pag. 220

## **INTRODUZIONE**

### **DALLA RIFORMA DEI REATI CONTRO LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE CON LA L. 86/1990 AL PROGETTO *DE IURE CONDENDO* SULLA MODIFICA DELLE INDEBITE PERCEZIONI DI EROGAZIONI PUBBLICHE**

Nello studio della disciplina penale applicabile al fine di sanzionare condotte illecite compiute sia da pubblici ufficiali o incaricati di pubblico servizio sia da privati a danno dell'attività e del buon andamento della pubblica amministrazione, si è manifestata la necessità di esaminare, in particolar modo, il rapporto sussistente fra tre disposizioni, gli artt. 316-bis, 316-ter e 640-bis c.p., che, seppur differenti tra loro, presentano molti elementi in comune.

Se, infatti, tali fattispecie sono state introdotte per ovviare alle incongruenze manifestatesi in materia mediante diversi interventi riformatori, è anche vero che esse sembrano non rispondere pienamente a tali esigenze.

Come noto, la prima e importante riforma dei delitti dei pubblici ufficiali contro la p.a., intervenuta a seguito di un travagliato *iter* parlamentare, ha portato all'emanazione della legge n. 86 del 1990.

Uno degli aspetti su cui è intervenuta la riforma è quello delle c.d. ipotesi di reato "a formulazione aperta", connotate principalmente dal contrasto tra la condotta effettivamente tenuta dal soggetto attivo e il corretto comportamento che egli avrebbe dovuto tenere in conformità ai principi di imparzialità e di buon andamento. Tale modello di disposizione, infatti, aveva fornito al giudice un'eccessiva discrezionalità interpretativa, dando vita al fenomeno di "supplenza giudiziaria", in base al quale egli era tenuto a porre rimedio con la propria attività alla

notevole elasticità ed indeterminatezza delle originarie fattispecie incriminatrici e, soprattutto, alla progressiva espansione dell'intervento pubblico nella gestione dell'economia in assenza di una normazione amministrativa precisa e inequivoca.

Proprio la preoccupazione di eliminare o circoscrivere le indebite interferenze tra controllo strettamente penale, da un lato, e valutazione politico-amministrativo, dall'altro, il legislatore della riforma ha realizzato una radicale modifica delle disposizioni che presentavano tali profili di criticità, introducendo, tra le altre, la fattispecie di malversazione a danno dello Stato di cui all'art. 316-bis c.p., atta a sanzionare quei comportamenti illeciti che seguono alla regolare percezione del contributo dalle amministrazioni pubbliche, tra le quali figurano anche quelle europee a seguito della novella apportata dalla l. 181/1992.

Nonostante il nobile intento del legislatore, tale disposizione continua ad avere dei profili di indeterminatezza, principalmente in riferimento alla condotta, che la lettera della norma individua in quella di "non destinazione". Come si avrà modo di affrontare diffusamente nel corso della trattazione, è evidente che tale dispositivo così generico lascia aperto il dibattito in dottrina e in giurisprudenza, senza, dunque, conseguire il fine che la riforma del '90 si era prefissata.

Il panorama normativo *post* riforma è stato nuovamente sottoposto a modifiche, al fine di porre rimedio ai sempre più diffusi fenomeni di corruzione internazionale e di aggressione agli interessi finanziari dell'Unione Europea.

Con l'approvazione, intervenuta il 29 settembre del 2000, della legge con la quale l'Italia ha adeguato il proprio ordinamento agli accordi assunti in sede internazionale negli ultimi anni, essa ha predisposto una serie di norme volte al contrasto di alcune forme di criminalità

economica internazionale e di corruzione nelle quali sono coinvolti funzionari dell'Unione europea e dei suoi Stati membri.

In particolare, in recepimento della Convenzione per la tutela degli interessi finanziari dell'UE del 1995, è stata introdotta con la l. 300/2000 l'art. 316-ter c.p., ossia il reato di indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato.

Detta disposizione, atta a colmare i vuoti di tutela cui il precedente art. 640-bis c.p. non era stato in grado di ovviare, sanzionando l'illecita captazione di fondi pubblici, è andata, da una parte, ad anticipare la rilevanza penale della condotta rispetto alla malversazione a danno dello Stato, dall'altra, si è posta in diretto confronto con la fattispecie di truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche, sia perché sanziona le medesime condotte, seppur connotate da minore incisività, data la mancanza dei requisiti di artifici o raggiri, sia perché, insieme all'art. 316-bis c.p., operano su oggetti materiali delle stesse che, in molti casi, sono coincidenti.

L'art. 640-bis c.p., introdotto con la legge n. 55 del 1990 nell'ambito della legislazione antimafia, ripercorre per intero l'elemento oggettivo di cui all'ipotesi base di truffa ex art. 640 c.p., presentando tra le novità i soggetti passivi da identificarsi nello Stato, negli altri enti pubblici o nella Comunità Europea.

Seppure tale disposizione sia stata emanata all'esito di un diverso *iter* e nell'ambito di un capo differente del codice rispetto a quello in cui è stato inserito l'art. 316-ter c.p., è evidente lo stretto rapporto con quest'ultimo, sia per la clausola di rinvio con cui la fattispecie di indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato di apre sia per la punibilità delle medesime condotte, salvo quelle di carattere omissivo, assenti nella fattispecie di truffa aggravata *de quo*, ma ad oggi rilevanti ai fini della configurabilità del reato ex art. 316-ter c.p..

Dunque, sommariamente individuate le criticità che hanno mosso il legislatore a tutelare in sede penale l'attività della p.a. mediante l'introduzione, tra le altre, di queste tre fattispecie, è evidente come, nella pratica, esse non siano tuttora in grado di rispondere con l'incisività e la determinatezza cui le riforme, non solo a livello nazionale, ma anche comunitario, miravano.

Nella presente trattazione, infatti, si andranno ad analizzare, dapprima e in termini generali, le singole figure delittuose di cui agli artt. 316-bis, 316-ter e 640-bis c.p., per poi procedere all'analisi degli elementi delle stesse che, da una parte, le accomunano e, dall'altra, le differenziano, ai fini di definirne i rapporti intercorrenti. Si vedrà, infatti, soprattutto in tale parte, come si siano fortemente dibattute dottrina e giurisprudenza nella definizione dei limiti di applicabilità a favore di una fattispecie piuttosto che dell'altra, sintomo, appunto, dei vizi che affliggono la disciplina penale in materia.

Lo scopo cui tale trattazione è diretta consiste, in conclusione, nel tentare di enucleare un modello di riforma che vada a porre rimedio a tale situazione, in particolar modo, prevedendo la possibilità di far convergere le tre diverse fattispecie in un'unica disposizione, dai profili più ampi, dedicata alla repressione di tutte le condotte di indebita percezione di erogazioni pubbliche.

Partendo dall'analisi della disciplina comunitaria in tema di frode nelle sovvenzioni e, in particolar modo, della normazione di alcuni Paesi membri cui l'Italia si è posta a diretto confronto, si è giunti alla circoscrizione nella disposizione *de iure condendo* di condotte che il privato realizza al fine di percepire indebitamente i fondi pubblici, assimilabili a quelle di cui all'art. 640-bis c.p., secondo la dottrina che conferisce alle stesse una portata più estesa, inglobando, dunque, anche quelle che oggi rilevano ai fini dell'art. 316-ter c.p., per il quale si

auspica l'abrogazione, e quelle condotte illecite di mancata destinazione o distrazione di erogazioni dalle finalità impresse dalle p.a. eroganti, realizzate subordinatamente alla corretta percezione delle stesse, operandosi l'intera traslazione dell'art. 316-bis c.p. nella nuova norma cui in tale sede si auspica.

## CAPITOLO I

### LA STRUTTURA DEGLI ARTT. 316-BIS, 316-TER E 640-BIS C.P. E RELATIVI OGGETTI MATERIALI

#### 1.1. Cenni sul contenuto e struttura dell'art. 316-bis c.p.: la malversazione a danno dello Stato.

Il reato di malversazione ai danni dello Stato di cui all'art. 316-bis c.p. punisce chiunque, estraneo alla pubblica amministrazione, dopo aver conseguito da parte dello Stato o da altro ente pubblico o dalle Comunità Europee contributi, sovvenzioni o finanziamenti destinati a favorire lo svolgimento di attività di pubblico interesse, non li destina alle predette finalità.

Introdotta nel codice penale dall'art. 3, l. 26 aprile 1990, n. 86, che ha abrogato l'art. 315 del c.p., la disposizione ha ad oggetto la tutela della corretta gestione delle risorse pubbliche destinate a fini di incentivazione economica, ossia dell'interesse dello Stato o di altro ente pubblico o dell'Unione Europea che il sostegno ad attività economiche di pubblico interesse non sia vanificato da abusi perpetrati dallo stesso soggetto che riceve la sovvenzione, ossia che quest'ultimo non faccia cattivo uso delle risorse pubbliche da lui conseguite<sup>1</sup>. Si ritiene che il fine della norma possa consistere nella tutela del risultato, ossia l'esercizio

---

<sup>1</sup> G. FIANDACA-E. MUSCO, *Diritto penale. Parte speciale vol. I*, Bologna, 2009, pag. 201; M. GAMBARDELLA, "Art. 316-bis. Malversazione ai danni dello Stato" in *Codice penale. Rassegna di giurisprudenza e di dottrina* di G. Lattanzi, Milano, 2010, 57; A. PAGLIARO, *Principi di diritto penale. Parte speciale. Delitti dei pubblici ufficiali contro la P.A.*, Milano, 1995, pag. 111 ss.; P. PISA, "Malversazione a danno dello Stato" in *I delitti dei pubblici ufficiali contro la Pubblica Amministrazione*, Torino, 1996, pag. 43 ss..

dell'attività di pubblico interesse, per il quale il finanziamento, contributo o sovvenzione sia stato concesso<sup>2</sup>.

In definitiva, tale norma è volta a evitare che la corretta funzionalizzazione delle risorse della pubblica amministrazione e delle Comunità Europee (il cui inserimento nella presente norma è intervenuto a seguito della l. 7 febbraio 1992, n. 181) verso uno sviluppo dell'economia orientata a fini pubblici non venga viziata da utilizzazioni abusive da parte dei privati cui queste sono rivolte e di evitare che gli interventi economici di sostegno vengano nullificati o indeboliti dall'inerzia dei beneficiari. Si può ritenere che la norma sia orientata alla tutela del buon andamento della p.a. concepita in senso ampio, ricomprendendo l'attività collaborativa del privato nell'azione amministrativa che qui risulta sanzionata in quanto rottura di un rapporto fiduciario tra p.a. erogante e privato stesso<sup>3</sup>.

Secondo altro autore<sup>4</sup> il reato *de quo* sarebbe plurioffensivo, in quanto tutela anche l'aspetto patrimoniale del finanziamento pubblico, ossia il risultato della sua attività, oltre che il buon andamento e la funzionalità della pubblica amministrazione. L'interesse sotteso al finanziamento, quindi, risulta viziato dall'interruzione del nesso

---

<sup>2</sup> S. BOLOGNINI, "Malversazione a danno dello Stato" in *I delitti dei pubblici ufficiali contro la P.A.*, Padova, 1999, pag. 143 ss.; M. GAMBARDILLA, "Art. 316-bis. Malversazione ai danni dello Stato" in *Codice penale. Rassegna di giurisprudenza e di dottrina* di G. Lattanzi, Milano, 2010, 57.

<sup>3</sup> v. Cass., 7 luglio 1999, n. 8623, Sciarrino; Cass. 17.9.1998, n. 9881, Cosentini; Cass., 15 dicembre 1992, n. 3362, Scotti; Trib. Piacenza, 27 novembre 1997, Chiusa; F. ANTOLISEI, *Manuale di diritto penale. Parte speciale II*, Milano, 2008, pag. 324; I. CACCIAVILLANI, *I delitti dei pubblici ufficiali nell'attività amministrativa*, Padova, 2001, pag. 109; M. PELISSERO, "Osservazioni sul nuovo delitto di malversazione a danno dello Stato" in *Riv. it.*, 1992, pag. 182; P. PISA, *Giurisprudenza commentata di diritto penale, vol II: Delitti contro la pubblica amministrazione e contro la giustizia*, Padova, 2011, pag. 43; M. ROMANO, *I delitti contro la pubblica amministrazione, I delitti dei pubblici ufficiali*, Milano, 2013, pag. 59-60.

<sup>4</sup> A. SEGRETO-G. DE LUCA, *Delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione*, Milano, 1999, pag. 170 ss..

teleologico che sussiste tra la destinazione indicata nel provvedimento di concessione del finanziamento e la condotta realizzata dell'agente<sup>5</sup>.

Altri ritengono che, invece, questo si configuri come reato contro l'economia pubblica, presentandosi come delitto contro l'intervento regolatore in ambito socio-economico non sottoposto alla mediazione dei poteri pubblici<sup>6</sup>.

Per la Suprema Corte la finalità perseguita dall'art. 316-bis c.p. è quella di reprimere le frodi successive al conseguimento di prestazioni pubbliche che ricadono sullo scopo tipico individuato dal precetto che autorizza l'erogazione, ossia un interesse generale che, nel caso in cui non venisse rispettato il vincolo di destinazione impresso dalla p.a., risulterebbe frustrato<sup>7</sup>.

In virtù delle teorie finora esposte, si segnala che sarebbe più corretta una denominazione diversa del reato, maggiormente incentrata sulla "illecita destinazione di risorse pubbliche", mantenendo ferma nella rubrica della stessa la destinazione a danno dello Stato<sup>8</sup>.

Si tratta di una previsione anomala sotto diversi profili: dalla dizione della norma, è semplice desumere che si tratti di un reato comune<sup>9</sup>, in quanto soggetto attivo del reato è "chiunque, estraneo alla pubblica amministrazione".

---

<sup>5</sup> C. BENUSSI, "Note sul delitto di malversazione a danno dello Stato" in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 1997.

<sup>6</sup> G. FORNASARI, "Malversazione a danno dello Stato" in *AA.VV., Reati contro la pubblica amministrazione*, Torino, 2004, pag. 146.

<sup>7</sup> v. Cass. pen., sez. VI, 28 settembre 1992, n. 193155, in *C.E.D.*.

<sup>8</sup> S. SEMINARA, "Sub art. 316 ter" in *Commentario breve al codice penale*, Milano, 2003, pag. 898 ss.; M. GAMBARDILLA, "Art. 316-bis. Malversazione ai danni dello Stato" in *Codice penale. Rassegna di giurisprudenza e di dottrina* di G. Lattanzi, Milano, 2010, pag. 57-58.

<sup>9</sup> F. COPPI, "Profili dei reati di malversazione e truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche" in *Reati contro la pubblica amministrazione*, Torino, 1993, pag. 60; G. MARCONI, "Malversazione ai danni dello Stato" in *Reati contro la pubblica amministrazione*, Torino, 1993.

Partendo da tale assunto, però, appare contraddittorio l’inserimento del presente articolo nel capo I del titolo II del codice, riservato ai delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione.

Così, parte della dottrina<sup>10</sup> qualifica la norma come reato proprio, ritenendo che il soggetto attivo sia connotato da un requisito negativo, l’essere estraneo alla pubblica amministrazione, e da uno soggettivo, aver ricevuto sovvenzioni o finanziamenti pubblici. L’aver rilevato nel soggetto attivo la qualità di fruitore del finanziamento giustifica, dunque, l’ingresso della disposizione nel presente capo.

Un diverso orientamento intende interpretare la locuzione “estraneo alla pubblica amministrazione” in senso oggettivo: il soggetto non deve essere pubblico ufficiale o incaricato di pubblico servizio nell’esercizio della funzione o nello svolgimento del servizio<sup>11</sup>.

In senso difforme, si è rilevato che tale espressione debba essere interpretata diversamente, individuando il soggetto attivo in chiunque sia estraneo a qualsivoglia apparato della pubblica amministrazione. Così, sono estromessi dalla disposizione i soggetti che appartengono agli specifici settori della p.a. preposti alle procedure di erogazione e/o di controllo delle sovvenzioni, sia di fonte interna che comunitaria<sup>12</sup>.

Su tale problema si è espressa la Corte di Cassazione che ha affermato che la nozione di “estraneità alla p.a.”, presupposto soggettivo del reato, deve essere intesa in senso ampio, in modo cioè da escludere

---

<sup>10</sup> F. ANTOLISEI, *op. cit.*, *Parte speciale II*, Milano, 2008, pag. 325; C. BENUSSI, *op. cit.*, pag. 1044; B. BEVILACQUA, *I reati dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione*, vol. I, Padova, 2003, pag. 532; I. CACCIAVILLANI, *op. cit.*, pag. 110; G. FIANDACA-E. MUSCO, *Diritto penale. Parte speciale vol. I*, Bologna, 2009, pag. 202; M. GAMBARDELLA, “Art. 316-bis. *Malversazione ai danni dello Stato*” in *Codice penale. Rassegna di giurisprudenza e di dottrina* di G. Lattanzi, Milano, 2010, pag. 58; M. PELISSERO, “Osservazioni”, *op. cit.*, pag. 182; M. ROMANO, “*I delitti contro la pubblica amministrazione*”, *op. cit.*, pag. 61; A. SEGRETO-G. DE LUCA, *op. cit.*, pag. 173.

<sup>11</sup> A. PAGLIARO, *Principi di diritto penale. Parte speciale. Delitti dei pubblici ufficiali contro la P.A.*, Milano, 1995, pag. 112; P. PISA, “*Malversazione*”, *op. cit.*, pag. 41.

<sup>12</sup> C. BENUSSI, “Note”, *op. cit.*, pag. 1046.

non solo coloro che non rientrino nell'apparato organizzativo della p.a., ma anche coloro che, seppur legati da un vincolo di subordinazione con la stessa, non partecipino alla procedura di controllo delle erogazioni<sup>13</sup>.

Soggetto attivo è, dunque, non solo il privato, ma anche chi appartiene a qualsiasi articolazione della pubblica amministrazione, purchè diversa da quella che eroga il finanziamento, trovandosi lo stesso nella medesima posizione di qualsiasi privato nel momento in cui inoltra la richiesta di sovvenzione<sup>14</sup>.

Tale impostazione, però, è criticabile, poiché le attività esercitate dal privato non assumono connotazione pubblicistica a seguito della sola ricezione del finanziamento pubblico<sup>15</sup>. Tra l'altro, è evidente come si sia nel tempo abbandonata l'idea di richiedere nel soggetto attivo la qualifica di "imprenditore".

Il reato presuppone l'aver ottenuto da parte dello Stato, di un ente pubblico o della C.E.E. "contributi, sovvenzioni e finanziamenti" che siano vincolate alla destinazione di un pubblico interesse che, laddove venga disattesa, implica l'imposizione della sanzione alla reclusione da 6 mesi a quattro anni prevista nella parte finale della disposizione.

La destinazione dei contributi non deve necessariamente riferirsi direttamente ed immediatamente a "opere e attività" di pubblico interesse, ma anche ad "iniziative" orientate a tal fine. L'oggetto materiale di questo reato, di cui parleremo più approfonditamente nel paragrafo ad esso dedicato, è sintomo dell'assonanza e analogia dell'art.

---

<sup>13</sup> v. Cass.pen., sez. VI, 29 agosto 2005, n. 41178; M. GAMBARDELLA, *op. cit.*, pag. 59.

<sup>14</sup> C. BENUSSI, "I delitti contro la pubblica amministrazione. I delitti dei pubblici ufficiali, vol. I" in *Trattato di Diritto Penale*, Parte speciale, 2001; P. FAVA, *Analisi sistematica della giurisprudenza penale. Delitti contro la pubblica amministrazione e il patrimonio*, Santarcangelo di Romagna (RN), 2009, pag. 34.

<sup>15</sup> F. DE LEO, *I delitti contro la P.A. dopo la legge 86/1990*, 1992, pag. 93-99; G. MARCONI, "Malversazione ai danni dello Stato" in *Reati contro la pubblica amministrazione*, Torino, 1993, pag. 56-59.

316-bis con gli articoli 316-ter e 640-bis c.p. e costituisce uno dei principali punti su cui si poggia la tesi che qui si intende esporre.

Passiamo ora ad esaminare la condotta del reato, seppur sommariamente, che è di tipo omissivo, perché si concretizza nella mancata destinazione dei proventi ricevuti alle finalità di pubblico interesse prescritte dall'ente erogatore. La dottrina si domanda se, per la concretizzazione della condotta incriminata, si possa ricorrere non alla semplice omissione, ma alla deviazione a una finalità differente da quella imposta dall'atto di erogazione. Sul punto, che costituisce un ulteriore elemento di affinità tra le disposizioni che sono analizzate nella presente tesi con l'intento di trovarne un senso unificatore, si tornerà nel capitolo seguente ad esso dedicato.

Nel reato *de quo*, persona offesa dal reato è sempre il soggetto pubblico, sia esso lo Stato, l'Unione Europea ovvero un altro ente pubblico, motivo per cui si ritiene che la norma sia posta a tutela della corretta gestione e utilizzazione delle risorse pubbliche destinate a fini di incentivazione economica.

In via generale, si ritiene sia tale il soggetto attraverso cui la pubblica amministrazione esplica la sua attività istituzionale. Nella medesima definizione si inseriscono gli enti pubblici territoriali, tra i quali vi sono lo Stato, i Comuni, le Comunità montane e i consorzi tra enti pubblici territoriali, e quelli locali non territoriali cui appartengono le unità sanitarie locali, le istituzioni sanitarie pubbliche autonome e le Camere di commercio. Quest'ultima categoria ha competenza generale per tutto il territorio nazionale, ma in relazione solo a talune attività di pubblico interesse, come si rinvia nell'INPS, INAIL, INPDAP, ANAS, CONI ed altri.

Ai fini della sussistenza del delitto di malversazione a danno dello Stato, quindi, il soggetto passivo può identificarsi in un organismo

pubblico di cui agli artt. 3 e 26 del dlgs. 12 aprile 2006, n. 163 istituito, anche in forma societaria, per soddisfare esigenze di interesse generale, non aventi carattere industriale o commerciale, la cui attività sia finanziata in modo maggioritario dallo Stato, dagli enti pubblici territoriali o da altri organismi di diritto pubblico oppure la cui gestione sia sottoposta al controllo di questi ultimi ovvero il cui organo di amministrazione, di direzione o di vigilanza sia costituito da componenti dei quali più della metà sia designata ai medesimi soggetti suindicati e, infine, sia dotato di personalità giuridica<sup>16</sup>.

Per individuare l'interesse pubblico da questi perseguito si fa riferimento a diversi criteri, quali la fonte che lo istituisce, tipicamente una legge o un atto avente forza di legge, le finalità di pubblico interesse che si intendono realizzare e la prevalenza nel rapporto con altri soggetti di diritto, dal quale derivano una serie di poteri riconosciuti all'ente con prevalenza sui soggetti che vi entrino in relazione.

Come precedentemente accennato, tra i soggetti passivi della malversazione figurano anche le Comunità Europee, per tali intendendosi le istituzioni dell'Unione europea risultanti dalla Costituzione europea del 2004, dal Trattato di Nizza del 2001, del Trattato di Amsterdam del 1997, del Trattato di Maastricht del 1992, dall'Atto unico europeo del 1986, nonché dai primi trattati istitutivi dell'Euratom, della CEE e della CECA.

Le principali istituzioni comunitarie attualmente esistenti e rilevanti ai fini della configurabilità del reato sono il Parlamento europeo, il Consiglio dell'Unione europea, la Commissione europea, la Corte di Giustizia delle Comunità Europee, la Corte dei Conti europea, il Mediatore europeo e il garante europeo della protezione dei dati, gli

---

<sup>16</sup> v. Cass. pen., sez. V, 3 giugno 2010, n. 40830; A. DI AMATO, *Codice penale delle imprese e delle società*, Milano, 2011, pag. 1047.

organi funzionari, tra cui vi sono la Banca centrale europea e la Banca europea per gli investimenti e gli organi consultivi, quali il Comitato economico e sociale europeo e il Comitato delle Regioni. Ricordiamo, inoltre, le Agenzie dell'Unione Europea in materia di Politica estera, sicurezza comune, cooperazione tra forze di polizia e contrasto alla criminalità<sup>17</sup>.

Data la tassatività dell'elencazione prevista dall'art. 316-bis c.p., ne consegue che il privato denunciante non è legittimato a proporre opposizione avverso la richiesta di archiviazione formulata dal p.m., non assumendo, appunto, la qualità di persona offesa<sup>18</sup>.

L'elemento soggettivo del reato di malversazione a danno dello Stato è il dolo generico, ossia la volontà cosciente di sottrarre le risorse conseguite allo scopo prefissato; sono irrilevanti le finalità di qualsiasi natura che l'agente abbia inteso perseguire<sup>19</sup>.

La dottrina è assolutamente concorde con quanto espresso dalla Cassazione, ritenendo che nel delitto in esame il dolo sia generico. Ai fini della sua sussistenza, è dunque necessaria la consapevolezza in capo all'agente della provenienza dei contributi, delle sovvenzioni o dei finanziamenti dallo Stato, da enti pubblici o da Comunità europee e che questi siano destinati a opere o attività di pubblico interesse ben definite e la sua volontà di non impiegarle per dette finalità, risultando superflua la direzione intrapresa con l'omissione realizzata<sup>20</sup>.

---

<sup>17</sup> L. D. CERQUA, *La responsabilità da reato degli enti*, Matelica (MC), 2006, pag. 81-82.

<sup>18</sup> v. Cass. pen., sez. VI, 21 maggio 2010, n. 20847.

<sup>19</sup> v. Cass. pen., sez. VI, 6 giugno 2001, n. 29541.

<sup>20</sup> F. COPPI, *op. cit.*, pag. 77.

Affinchè possa rilevare l'inerzia dell'agente, essa non deve essere determinata da colpa e deve sottendere la volontà di avvantaggiarsi del finanziamento in un secondo momento<sup>21</sup>.

Il reato è, invece, escluso se in caso di errore su legge extrapenale ai sensi dell'art. 47 comma 3 c.p., l'agente erri sulle finalità per cui era stata effettuata l'erogazione o sulla legalità della disposizione<sup>22</sup>.

Resta da verificare se la struttura di questa fattispecie incriminatrice sia compatibile con il dolo eventuale: essa è contemplabile nei casi in cui la violazione del vincolo di destinazione si prospetta al soggetto agente come conseguenza, solo eventuale, della sua condotta.<sup>23</sup>

Questo si consuma alla scadenza del termine previsto per l'utilizzo delle sovvenzioni, motivo per il quale viene definito come un delitto omissivo proprio istantaneo. Il termine è generalmente stabilito o comunque ricavabile dal provvedimento normativo che autorizza l'erogazione dell'incentivo ovvero dell'atto amministrativo di concessione. Oltre questo termine non può ritenersi che sussista in capo al privato l'obbligo di avviare l'opera e l'attività, mentre sussiste l'obbligo di restituire allo Stato o altro ente pubblico quanto ricevuto.<sup>24</sup>

Il tentativo è configurabile, anche se vi sono difficoltà nell'individuare le situazioni in cui ciò può in concreto realizzarsi<sup>25</sup>. In particolare, questo è realizzabile nei casi in cui, prima della scadenza del termine, il soggetto ponga in essere atti positivi che abbiano i requisiti dell'idoneità ed univocità della deviazione del finanziamento allo scopo

---

<sup>21</sup> A. PAGLIARO, *op. cit.*, pag. 119.

<sup>22</sup> C. BENUSSI, "Note", *op. cit.*, pag. 1061 ss.; M. GAMBARDILLA, *op. cit.*, pag. 65; A. SEGRETO-G. DE LUCA, *op. cit.*, pag. 189 ss..

<sup>23</sup> M. GAMBARDILLA, *op. cit.*, pag. 65; R. PALMA, *Delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione*, Torino, 2004, pag. 96.

<sup>24</sup> F. ANTOLISEI, *op. cit.*, *Parte speciale II*, pag. 327; M. ROMANO, "I delitti contro la pubblica amministrazione", *op. cit.*, pag. 69.

<sup>25</sup> F. COPPI, *op. cit.*, pag.70.

prestabilito.<sup>26</sup> Può aversi anche una desistenza volontaria, quando l'utilizzo sia effettuato dall'agente senza pressione esterne e le somme non siano ancora state destinate verso una finalità privata.

Al delitto in questione è applicabile la circostanza attenuante di cui all'art. 323-bis c.p., per la particolare tenuità del fatto<sup>27</sup>.

Relativamente al concorso di reati, in particolare con l'art. 316-ter e 640-bis, ci si soffermerà nel capitolo della presente trattazione ad esso preposto.

Occorre ricordare che il dlgs. 231/2001 prevede per il reato, accanto alla responsabilità penale del singolo autore, anche quella amministrativa dell'ente, società o associazione, anche priva di responsabilità giuridica (eccettuati lo Stato, gli enti pubblici territoriali, gli enti pubblici non economici e gli enti aventi funzioni costituzionali) nel cui interesse o a cui vantaggio sia stato commesso il reato<sup>28</sup>.

Tale disciplina, applicabile solo per alcuni reati consentiti dalla delega all'art. 11 della legge n. 300/2000, prevede che la responsabilità amministrativa dell'ente sorge quando il delitto sia commesso, nel proprio interesse o vantaggio, dai soggetti indicati dagli articoli 5 e 6 del dlgs. 231/2001, ossia da chi rivesta funzioni di rappresentanza, amministrazione o direzione, o eserciti anche di fatto la gestione o il controllo dell'ente, ovvero da chi sia sottoposto alla direzione o vigilanza di una delle persone appena individuate.

Dal duplice collegamento, oggettivo, rappresentato dall'interesse o vantaggio, e soggettivo, dagli autori dell'illecito, deriva per l'ente una

---

<sup>26</sup> F. ANTOLISEI, *op. cit.*, *Parte speciale II*, pag. 327; C. BENUSSI, "Note", *op. cit.*, pag. 1064; S. BOLOGNINI, *op. cit.*, pag. 151; G. FIANDACA-E. MUSCO, *op. cit.*, *vol. I*, pag. 206; G. MARCONI, *op. cit.*, pag. 11; A. PAGLIARO, *op. cit.*, pag. 120; M. ROMANO, "I delitti contro la pubblica amministrazione", *op. cit.*, pag. 69; A. SEGRETO-G. DE LUCA, *op. cit.*, pag. 188.

<sup>27</sup> F. COPPI, *op. cit.*, pag. 77; A. SEGRETO-G. DE LUCA, *op. cit.*, pag. 190 ss..

<sup>28</sup> M. ROMANO, "I delitti contro la pubblica amministrazione", *op. cit.*, pag. 75.

responsabilità “autonoma”, in base a quanto previsto dall’art. 8 del decreto legislativo appena citato, perché sorge e rimane anche se l’autore del reato non è stato identificato o non è imputabile, o se il reato si estingue per una causa diversa dall’amnistia. Si tratta di una responsabilità non originaria, ma derivata perché dipendente dal reato, ovvero da un fatto tipico, antigiuridico e colpevole, o doloso o colposo, potendo l’autore essere inimputabile.

Per ciascuno dei reati per cui è prevista la responsabilità dell’ente, sono stati immessi nel nostro sistema punitivo altrettanti illeciti amministrativi, che vengono addebitati all’ente in presenza, oltre che dei requisiti appena descritti, di una sua propria c.d. colpevolezza di organizzazione e che fanno sorgere in capo ai soggetti agenti apposite sanzioni pecuniarie in base a criteri precisamente indicati ed espressi sotto forma di quote.

Quanto all’imputazione dell’illecito, se il reato è commesso da soggetti in posizione apicale, l’ente risponde sempre, salvo che riesca a provare l’assenza di colpa, cioè che prima del fatto siano stati adottati ed efficacemente attuati modelli di organizzazione e di gestione idonei a prevenire reati di questa specie, che la vigilanza sul funzionamento e sull’osservanza dei modelli è stata affidata a un organismo dotato di autonomi poteri e che l’autore del reato ha eluso fraudolentemente i modelli stessi. Se, invece, il reato è stato commesso da un dipendente, l’ente ne risponde se questo è stato realizzato a causa dell’inosservanza degli obblighi di direzione o vigilanza.

Dalle osservazioni fin qui effettuate, si evince che la responsabilità dell’ente è, dunque, costruita sulla colpevolezza di organizzazione, indispensabile ai fini dell’imputazione all’ente del suo illecito e del tutto

differente rispetto a quella colpevolezza individuale dalla quale solitamente si fa dipendere la responsabilità di natura penale<sup>29</sup>.

## **1.2. L'oggetto materiale dell'art. 316-bis c.p.: gli ausili economici di provenienza pubblica.**

Come anticipato nel paragrafo precedente, presupposto della condotta e primo profilo caratterizzante il reato è l'aver ottenuto "contributi, sovvenzioni o finanziamenti" dalla pubblica amministrazione o dall'Unione Europea.

Si tratta di fondi che, necessitano di essere già erogati, non essendo sufficiente per il sorgere dell'obbligazione la decisione di concederli. Infatti, il gerundio passato "avendo ottenuto" indica un fatto collocato in un tempo anteriore rispetto alla condotta designata; è necessario, di conseguenza, che il soggetto ottenga prima le sovvenzioni e poi ometta di destinarle al loro scopo. "Aver ottenuto" implica che il privato che abbia ricevuto le sovvenzioni possa utilizzarle mediante atti materiali o giuridici.

La norma parla di ausili economici di qualsiasi titolo che, però, necessitano del requisito della vantaggiosità, ossia agevolati rispetto a tassi e/o ordinarie condizioni di mercato, quindi a condizioni di favore<sup>30</sup>, e del vincolo di destinazione pubblicistico, di cui si parlerà nel paragrafo che segue.

Non sussiste una piena coincidenza formale tra questi contributi e quelli indicati negli artt. 316-ter e 640-bis c.p., poiché, queste ultime due norme, se da una parte non indicano le "sovvenzioni", menzionano anche

---

<sup>29</sup> M. ROMANO, "I delitti contro la pubblica amministrazione", *op. cit.*, pag. 75-77.

<sup>30</sup> F. ANTOLISEI, *op. cit.*, *Parte speciale II*, pag. 326; B. BEVILACQUA, *op. cit.*, pag. 356-357; A. PAGLIARO, *op. cit.*, pag. 97; P. PISA, "Commento alla L. 26 aprile 1990, n. 86" in *Legisl. pen.*, 1990, pag. 281; M. ROMANO, "I delitti contro la pubblica amministrazione", *op. cit.*, pag. 62.

i “mutui agevolati” e chiudono l’elenco con il riferimento alle “altre erogazioni dello stesso tipo” che, al pari dei mutui, manca nell’art. 316-bis c.p.. La dottrina<sup>31</sup>, però, è quasi unanime nel ritenere che tali discrepanze, dovute al consueto difetto di coordinazione legislativa che affligge la materia, non realizzano alcun riflesso sulla sfera di operatività delle norme in questione, come è dimostrato dal fatto che le sovvenzioni, al pari dei contributi, possono definirsi forme di finanziamento in senso ampio e che i mutui agevolati costituiscono una delle modalità tipiche con le quali il finanziamento viene concesso.

Preliminarmente, è necessario soffermarsi sulle nozioni di finanziamento pubblico in senso lato nel quale rientrano le sovvenzioni, i contributi, i premi, il finanziamento in senso stretto e altre forme di ausilio. Si tratta di tutti quei rapporti in cui la costituzione di temporanea disponibilità finanziaria per intervento diretto o indiretto dei pubblici poteri e in cui l’utilizzazione per il fine convenuto corrisponda a uno specifico interesse pubblico, di volta in volta individuato. In particolare, nel caso di specie, possono integrare il presupposto dell’art. 316-bis c.p. esclusivamente le sovvenzioni, i contributi e i finanziamenti.

Per sovvenzioni si intendono i conferimenti pecuniari di carattere gestorio, che si concretizzano in prestazioni periodiche o *una tantum* del tutto gratuite, senza obbligo di restituzione, e che trovano la loro giustificazione nell’utilità pubblica dell’attività che il beneficiario si accinge a svolgere o che già svolge e che comportano un rilevante potere di controllo degli organi di erogazione in ordine all’ utilizzazione della prestazione<sup>32</sup>.

---

<sup>31</sup> P. TROJANO, “Tutela penale delle pubbliche sovvenzioni. Malversazione a danno dello Stato (art. 316-bis)” in *Cass. pen.*, 2008, pag. 393-394.

<sup>32</sup> A. SEGRETO-G. DE LUCA, *op. cit.*, pag. 175-176.

I contributi si distinguono quelli in conto capitale o in conto interessi. I primi sono erogazioni a fondo perduto corrisposte a imprenditori che si trovano in determinate condizioni e hanno generalmente una destinazione produttiva. I contributi in conto interessi, invece, consistono nell'accollo da parte dello Stato o degli enti pubblici di parte degli interessi dovuti per operazioni di credito, talvolta dell'intero ammontare, con destinazione, anche in questo caso, produttiva.

I finanziamenti pubblici in senso stretto sono crediti agevolati che si sostanziano in atti negoziali in forza dei quali alla dazione di somme di denaro da parte di un ente pubblico deve corrispondere la restituzione della somma, a termine generalmente medio-lungo, con interessi in misura minore rispetto a quelli ordinari o con modalità ad onerosità attenuata<sup>33</sup>.

Il fine principale del finanziamento pubblico è quello di incentivare l'attività economica esercitata in forma d'impresa. Generalmente, il finanziamento pubblico in senso lato si fonda su una convenzione tra soggetto pubblico e soggetto privato, che interagiscono per il perseguimento di un fine comune. Pertanto, restano escluse da tale definizione quelle operazioni finanziarie poste in essere dallo Stato o da altri enti pubblici che non si concretizzano in una temporanea creazione di disponibilità finanziaria per un fine convenzionale, ma si risolvono in un negozio commutativo. Ne restano così esclusi i negozi compiuti nel quadro dei cosiddetti "crediti speciali in quanto tali" (fondiario, agrario, minerario, edilizio, navale, turistico-alberghiero, ecc.), poiché mancano dell'intervento pubblico diretto o indiretto per la creazione delle disponibilità finanziarie e il requisito della vantaggiosità richiesto per la

---

<sup>33</sup> P. PISA, "Commento", *op. cit.*, pag. 44.

realizzazione della fattispecie in esame<sup>34</sup>. Dall'ambito applicativo dell'art. 316-bis c.p. dovrebbero, dunque, esulare: le concessioni in denaro che traggono origine da un rapporto di lavoro sinallagmatico in virtù del quale a una prestazione di opere o servizi da parte del privato corrisponde una controprestazione della Pubblica Amministrazione, i premi, che sono finanziamenti stanziati solo a seguito di una positiva valutazione da parte della pubblica amministrazione di un'opera già realizzata, gli indennizzi, le agevolazioni fiscali<sup>35</sup>.

La natura di questi fondi, i quali trovano uno spazio applicativo più ristretto rispetto a quelli che costituiscono il presupposto degli artt. 316-ter e 640-bis c.p., a cui però sono considerati coincidenti in virtù della gamma di prestazioni pubbliche cui si riferiscono, non è esclusivamente riservata a interessi previdenziali o assistenziali del percipiente, in quanto sono erogati da enti pubblici con un fine di interesse generale<sup>36</sup>.

Va comunque tenuto presente che nel finanziamento pubblico lo schema di erogazione può essere bilaterale o trilaterale. Il primo caso si rinviene quando il provvedimento di concessione prevede la stipulazione in forma diretta o per delega del contratto di credito tra lo Stato finanziatore e i beneficiari.

Nel secondo caso, invece, si ha un rapporto trilaterale e, quindi, complesso, in cui il provvedimento di concessione, in particolare in conto interessi, accede ad un sottostante rapporto di credito tra soggetto finanziato e istituto di credito speciale, valevole sui fondi di quest'ultimo.

---

<sup>34</sup> F. GALASSO, "Finanziamenti pubblici" in *Nov. Mo dig. It.*, app., vol. III, Torino, 1982, pag. 765; A. SEGRETO-G. DE LUCA, *op. cit.*, Milano, 1999, pag. 175-177.

<sup>35</sup> B. BEVILACQUA, *op. cit.*, pag. 538; G. MARCONI, *op. cit.*, pag. 538.

<sup>36</sup> M. ROMANO, "I delitti contro la pubblica amministrazione", *op. cit.*, pag. 62; A. SEGRETO-G. DE LUCA, *op. cit.*, pag. 176.

L'intervento nel finanziamento pubblico dell'istituto di credito, sia pubblico che privato, non toglie in capo al finanziamento il carattere di erogazione pubblica che lo contraddistingue, in quanto lo Stato o l'ente pubblico intervengono nello stesso, con il contributo in conto capitale o in conto interessi, creando un'agevolazione nel credito che grava sullo Stato e sull'ente<sup>37</sup>.

Infine, requisito indispensabile dell'oggetto materiale del reato di cui abbiamo finora parlato è certamente la sua provenienza pubblica, ossia l'erogazione di detti ausili da parte dello Stato o di altro ente pubblico, nel quale possono rientrare quelli non territoriali, non essendo prevista dalla legge un'apposita limitazione al riguardo. In seguito all'intervento normativo apportato con l'art. 1 della Legge 7 febbraio 1992, n.81, è stato colmato il vuoto nella disposizione che non prevedeva tra i soggetti eroganti le Comunità Europee.

Dall'ambito operativo della norma è stata esclusa l'attività creditizia svolta dagli Enti bancari, con particolare riguardo a quelle condotte di distrazione o di illegittime disposizioni patrimoniali, motivo per il quale non è lecito far rientrare nell'ambito degli enti pubblici detta attività. Avendo, infatti, la sentenza delle Sezioni Unite della Suprema Corte del 28 febbraio 1989 riconosciuto agli operatori bancari una connotazione privatistica, non è evidentemente più possibile applicare quelle ipotesi di reato che presupponevano lo *status* pubblicistico<sup>38</sup>.

### **1.3. Il presupposto del reato di malversazione: la destinazione degli ausili a finalità di pubblico interesse.**

Una volta individuate le tipologie di ausili che rilevano ai fini dell'applicabilità dell'art. 316-bis c.p., è necessario ora soffermarsi sul

---

<sup>37</sup> A. SEGRETO-G. DE LUCA, *op. cit.*, pag. 179.

<sup>38</sup> V. PATALANO, *La malversazione a danno dello Stato*, Torino, 2003, pag.51.

secondo dei profili caratterizzanti il presupposto del reato, ovvero la finalità del contributo.

Le diverse ipotesi di erogazioni previste dall'art. 316-bis sono accomunate dalla sussistenza in capo al beneficiario di un vantaggio immediato che trova il corrispettivo per la p.a. nel vincolo di destinazione cui sono sottoposte le somme ottenute, ossia il fatto di essere erogati per lo svolgimento di attività o la realizzazione di opere di interesse pubblico, o meglio, di "iniziative" dirette a tal fine. In tal modo, infatti, lo Stato o altro ente pubblico, agevolando il singolo, promuove lo sviluppo di determinate attività di pubblico interesse.<sup>39</sup>

Il disegno di Legge Vassalli, che ha preceduto il testo definitivo della norma vigente, specificava i settori di pubblico interesse nell'ambito dei quali dovevano rientrare opere o le attività finanziarie, ossia quello dell'agricoltura, industria, commercio, artigianato, turismo, istruzione, formazione professionale, sanità e assistenza sociale. Al di fuori di questi ambiti la disciplina non poteva trovare applicazione.

Il testo attuale della norma invece, non facendo riferimento ad alcun settore in particolare, estende l'ambito di operatività a tutti i contributi, sovvenzioni, finanziamenti ottenuti dallo Stato, da altro ente pubblico o dalle Comunità Europee destinati a favorire la realizzazione di opere o lo svolgimento di attività di pubblico interesse.

Il riferimento al "pubblico interesse" risulta essere piuttosto vago: se esso si riferisce agli scopi perseguiti dall'ente erogatore mediante la concessione del finanziamento, la pubblicità dell'interesse dovrà riconoscersi *in re ipsa*; se essa riguarda la natura dell'opera o dell'attività in sé considerata, l'interesse risulterà pubblico in rapporto

---

<sup>39</sup> v. Cass., 15 dicembre 1992, n. 3362, Scotti; R. PALMA, *op. cit.*, pag. 90; G. SANTACROCE, *Pubblica amministrazione e giurisdizione penale, vol. I*, Roma, 1994, pag. 63-68; A. SEGRETO-G. DE LUCA, *op. cit.*, pag. 176.

all'importanza sociale dell'iniziativa. Così alcuni autori ritengono che si tratti di quella finalità direttamente soddisfatta dalle opere o attività che devono avere in sé il carattere di interesse generale<sup>40</sup>. Secondo altri, un interesse mediato porterebbe a un eccessivo ampliamento dei fatti punibili<sup>41</sup>.

Quest'ultima interpretazione sembra essere eccessivamente restrittiva e, dunque, appare corretta la tesi più ampia che non richiede una particolare rilevanza pubblicistica dell'opera o dell'attività da realizzare, bensì ritiene che la finalità prevista dalla norma sia conseguenza diretta della provenienza pubblica del finanziamento, unitamente allo scopo perseguito dal soggetto erogatore con l'atto di concessione del finanziamento stesso<sup>42</sup>.

Non fondando la finalità pubblicistica solo sulla provenienza altrettanto pubblica e facendo esplicito riferimento allo scopo, il legislatore ha inteso escludere la rilevanza penale delle ipotesi in cui il finanziamento pubblico sia stato erogato per la realizzazione di opere e per lo svolgimento di attività che non perseguano, neanche in via mediata, un pubblico interesse. Secondo altri autori, per giungere alla giusta individuazione di dette opere, bisogna guardare innanzitutto a un raffronto tra le condizioni della concessione del finanziamento e le normali condizioni di mercato. Se, infatti, un ente pubblico applica delle condizioni più favorevoli di quelle ottenibili sul mercato e, per motivare

---

<sup>40</sup> S. BOLOGNINI, *op. cit.*, pag. 139; E. DINACCI, "Modifiche in tema di delitti dei pubblici ufficiali contro la Pubblica Amministrazione" in *Giust. pen.*, 1990, pag. 80; T. PADOVANI, *I delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione*, Torino, 1996, pag. 524; A. SEGRETO-G. DE LUCA, *op. cit.*, pag. 180.

<sup>41</sup> S. BOLOGNINI, *op. cit.*, pag. 139; S. SCOTTI, "La nuova fattispecie di malversazione a danno dello Stato: Primi rilievi" in *Riv. it. Dir. proc. pen.*, pag. 972.

<sup>42</sup> S. BOLOGNINI, *op. cit.*, pag. 139; G. FIANDACA-E. MUSCO, *Diritto penale. parte speciale. appendice. La riforma dei delitti dei pubblici ufficiali contro la Pubblica Amministrazione*, Bologna, 1991, pag.18; A. PAGLIARO, *op. cit.*, pag. 91; M. PELISSERO, "Osservazioni", *op. cit.*, pag. 189.

queste sovvenzioni, allega la necessità o l'opportunità di soddisfare un interesse pubblico, richiedendo l'impegno del beneficiario al rispetto del vincolo di destinazione, si ritiene che la destinazione sia di pubblico interesse<sup>43</sup>.

Si può considerare dunque, che sia la natura stessa delle erogazioni a svolgere una funzione di selezione delle ipotesi penalmente rilevanti<sup>44</sup>, indipendentemente dallo scopo da esse perseguito.

La precisazione legislativa in questione ha di certo un intento rafforzativo, forse in relazione alla natura privatistica del destinatario e al pericolo che possa prevedersi l'erogazione di qualche contributo per finalità non di pubblico interesse<sup>45</sup>.

Al fine di meglio chiarire quali attività od opere possiedono una finalità pubblicistica, sicuramente vi rientrano quelle indicate nell'originario testo dell'art. 316 c.p. previsto dalla Legge Vassalli, che si rivolge alla realizzazione di opere e allo svolgimento di attività di pubblico interesse per l'economia nazionale nel settore dell'agricoltura, dell'industria, del commercio, ecc. Negli ausili in questione rientrano anche quelli relativi ai servizi pubblici essenziali indicati dall'art. 1 della legge 12 giugno 1990, n. 146.

Al di là delle teorie fin qui esposte, il requisito del pubblico interesse deve essere valutato preliminarmente dal legislatore o dalla pubblica amministrazione nel provvedimento di concessione; se questo mancasse non ci troveremmo di fronte a un finanziamento, una sovvenzione o un contributo, ma a un'altra forma di erogazione<sup>46</sup>.

---

<sup>43</sup> v. Cass., Sez. VI, 28 settembre 1992, in *C.E.D. Cass.*, n. 193155; F. ANTOLISEI, *op. cit.*, *Parte speciale II*, pag. 292; A. PAGLIARO, *op. cit.*, pag. 98.

<sup>44</sup> S. BOLOGNINI, *op. cit.*, pag. 135-140.

<sup>45</sup> E. DINACCI, *op. cit.*, pag. 280; V. PATALANO, *op. cit.*, pag. 52.

<sup>46</sup> G. MARCONI, *op. cit.*, pag. 56; P. PISA, "Commento", *op. cit.*, pag. 282; P. PISA, "Malversazione", *op. cit.*, pag. 36; A. SEGRETO-G. DE LUCA, *op. cit.*, pag. 180-181.

Quanto al riferimento alle “iniziative” quale termine intermedio tra i finanziamenti e le opere o le attività, esso, come si evince anche dai lavori preparatori, produce un effetto di anticipazione della rilevanza del fine perseguito attraverso il finanziamento. In tal modo, la tutela penale copre non solo i fondi pubblici connotati dal vincolo di destinazione dell'immediato investimento nella realizzazione delle opere o attività suddette, ma anche quelli rivolti ad incentivare attività prodromiche, finalizzate in modo specifico e diretto a rendere possibile o più produttivo il comportamento di queste ultime<sup>47</sup>.

### **2.1. Cenni sul contenuto e struttura dell'art. 316-ter c.p.: l'indebita percezione in erogazioni pubbliche.**

Nell'esposizione della presente trattazione è indispensabile delineare, seppur sommariamente, i caratteri principali dell'art. 316-ter c.p., che sanziona l'indebita percezione in erogazioni pubbliche, data la stretta connessione con la malversazione, di cui si è discusso precedentemente, e il reato più grave previsto all'art. 640-bis c.p. di la truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche, su cui sarà necessario soffermarsi in seguito.

La disposizione di cui al presente articolo 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, contributi, finanziamenti, mutui agevolati o altre erogazioni dello stesso tipo, comunque denominate, concessi o erogati dallo Stato, da altri enti pubblici o dalle Comunità europee”, salvo che il fatto non costituisca il reato più grave di cui all'art. 640-bis c.p..

---

<sup>47</sup> P. TROJANO, “Tutela penale”, *op. cit.*, pag. 3934; S. SCOTTI, *op. cit.*, 1991, pag. 972.

La figura delittuosa in esame è stata introdotta con la l. 300 del 2000 con la finalità di tutelare la libera formazione della volontà della pubblica amministrazione o dell'Unione Europea, relativamente all'erogazione di risorse economiche, e la loro funzionalizzazione a fini di interesse generale, con l'intento di prevenirne la scorretta percezione e l'indebito perseguimento<sup>48</sup>.

Altri<sup>49</sup>, invece, individuano quali oggetti di tutela della norma, oltre la libera formazione dell'elemento volitivo della pubblica amministrazione per la concessione del finanziamento, anche le risorse pubbliche concesse per la realizzazione di politiche economiche e socio-culturali.

Da tempo, ormai, si era auspicata l'introduzione di una norma che tutelasse in via anticipata la captazione di erogazioni pubbliche per far fronte all'inadeguatezza della truffa disciplinata dall'art. 640 c.p., così, infatti, con la legge antimafia 55/1990 era stato introdotto l'art. 640-bis. Successivamente, con la l. 86/1990, è stato inserito nel codice penale l'art. 316-bis esaminato qui precedentemente. Gli articoli introdotti, però, non fornivano alcun rimedio all'illecita captazione di erogazioni pubbliche mediante falsità od omissioni informative, mentre i relativi comportamenti attivi si facevano risalire all'art. 2 l. 898 del 1986, che però rilevavano esclusivamente nel settore agricolo, secondo il quale è punito con la reclusione da tre mesi e tre anni 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 del Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia (Feoga).

---

<sup>48</sup> M. ROMANO, "I delitti contro la pubblica amministrazione", *op. cit.*, pag. 82.

<sup>49</sup> D. CARCANO, *Diritto penale. Parte speciale*, Milano, 2010, pag. 137; P. SEMERARO, "Osservazioni in tema di indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato" in *Cass. pen.*, 2001, pag. 2565.

Sull'esigenza dell'estensione della tutela penale anche verso comportamenti omissivi insisteva la "Convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari della Comunità europea" del 1995. Così la legge 300 del 2000, varata a seguito di alcuni Atti internazionali, tra cui la Convenzione qui richiamata, ha allargato l'ambito di applicazione dell'art. 316-ter c.p. anche alle sovvenzioni statali o di altri enti pubblici. La modifica dell'art. 2 della l. 898/1986 apportata dalla l. 300/2000 ha, da un lato, posto simmetricamente le disposizioni dell'art. 316-bis c.p. e l'art. 2 appena citato, aggiungendo la condotta omissiva, dall'altro, ha introdotto al secondo comma dell'art. 316-ter c.p. l'illecito amministrativo, fissando un nuovo ammontare del limite della somma indebitamente percepita, pari o inferiore a euro 3999,96, sino al quale non vi è rilevanza penale del fatto<sup>50</sup>.

La nuova fattispecie ha da subito posto numerosi problemi. Un primo rilievo sollevato dalla dottrina ha riguardato la collocazione della norma tra i delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione, invece che tra quelli dei privati contro la p.a. o, meglio, tra quelli contro il patrimonio, visto il richiamo all'art. 640-bis c.p. nell'*incipit*, laddove avrebbe trovato una sede più naturale.

Un ulteriore profilo di perplessità è il fatto di aver conservato, all'indomani dell'introduzione della nuova norma di cui si parla, l'utilità

---

<sup>50</sup> F. ANTOLISEI, *op. cit.*, *Parte speciale II*, pag. 329; F. APREA, "Sul rapporto fra truffa e indebita percezione di erogazioni pubbliche" in *Giur. it.*, 2012, pag. 1656; C. BENUSSI, "Note"; B. BEVILACQUA, *op. cit.*, pag. 554; A. BONFIGLIOLI, "L'indebita captazione di sovvenzioni pubbliche tra specialità e sussidiarietà" in *Cass. pen.*, 2003, pag. 915; G. FIANDACA-E. MUSCO, *op. cit.*, *vol. I*, pag. 203; O. FORLENZA, "Confisca obbligatoria in caso di condanna definitiva" in *Guida dir.*, 2000, pag. 53; L. LEGHISSA, "Art. 316-ter" in *Cod. pen.*; MACCHIA, "Senza l'elemento di induzione in errore della Pa escluso il riconoscimento della truffa aggravata" in *Dir. e proc. pen.*, 2011, pag. 58-59; O. M. MANNUCCI, "Prospettive di applicazione dell'art. 316-ter cod. pen. introdotto dalla l. n. 300/2000" in *Cass. pen.*, 2001, pag. 2559; R. PALMA, *op. cit.*, pag. 101-102; M. PELISSERO, "Osservazioni", *op. cit.*, pag. 1035; M. ROMANO, "Abusi di finanziamenti comunitari ed indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato" in *Dir. pen. e proc.*, 2002, pag. 269; M. ROMANO, "I delitti contro la pubblica amministrazione", *op. cit.*, pag. 82-85; P. SEMERARO, *op. cit.*, pag. 2563; S. SEMINARA, *op. cit.*, pag. 903.

dell'art. 2 l. 898/1986. L'art. 316-ter, infatti, ripropone quasi del tutto il testo di tale disposizione, ponendosi rispetto alla stessa come norma generale. L'art. 2 l. 898/1986, invece, si caratterizza unicamente per la specificità del soggetto passivo, il Feoga, mentre il reato di indebita percezione di erogazioni è posto a tutela di tutti gli organi comunitari, oltre che dello Stato e degli enti pubblici italiani. Da ciò, sembrerebbe emergere una certa inutilità della vecchia norma<sup>51</sup>.

Sul problema che riveste il rapporto tra l'art. 316-ter e l'art. 640-bis c.p., si discuterà nel capitolo della presente trattazione ad esso dedicato.

Dopo questa premessa, doverosa per inquadrare la relazione che sussiste tra questa norma e gli artt. 316-bis e 640-bis c.p. e che costituisce il fulcro della presente trattazione, è opportuno analizzare la struttura del reato in esame.

Soggetto attivo della norma risulta essere "chiunque", quindi il reato si configura come comune, non prevedendo alcuna qualifica soggettiva in capo al soggetto agente. Come nel reato precedentemente analizzato, anche questo risulta essere introdotto nel capo del codice dedicato ai delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione.

Soggetto passivo, invece, come si evince dal testo della norma, è la pubblica amministrazione interna o comunitaria<sup>52</sup>.

La condotta, di cui parleremo più diffusamente nel capitolo che seguirà, può realizzarsi in forma commissiva, mediante l'utilizzo o la presentazione di dichiarazioni o di documenti falsi o attestanti cose non vere, o in forma omissiva, nel caso in cui il soggetto agente non comunichi informazioni rilevanti, cioè doverose ai fini di una corretta e

---

<sup>51</sup> T. GUERRIERI, *Studi monografici di diritto penale. Percorsi ragionati sulle tematiche di maggiore attualità*, 2007, pag. 332; C. 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.

<sup>52</sup> v. Cass., 3 giugno 2010, n. 247390; R. PALMA, *op. cit.*, pag. 100; ROMANO, "I delitti contro la pubblica amministrazione", *op. cit.*, pag. 91.

consapevole decisione da parte pubblica, ai quali sia causalmente collegata la percezione di aiuti economici non spettanti.

Per quanto riguarda le falsità, che devono concernere l'*an* e il *quantum*, in giurisprudenza si è fatta largo la tesi che prevede l'assorbimento, e non il concorso, da parte dell'art. 316-ter dei reati di falsità ideologica ex art.483 c.p. e dell'utilizzo di atto falso ex art. 489 c.p., in quanto rilevano come elementi costitutivi dell'indebita percezione in erogazioni pubbliche<sup>53</sup>.

La norma si riferisce all'indebito conseguimento di aiuti, mentre nulla dice sull'indebita ritenzione, la cui integrazione era richiesta al n. 5 della "Convenzione sulla tutela degli interessi finanziari". Tale lacuna non è colmabile in via interpretativa e, quindi, ne deriva che un'omessa informazione successiva alla regolare percezione di aiuti non rileva ai fini della disposizione in esame.

Il delitto si consuma con il conseguimento degli aiuti non spettanti ovvero con l'effettiva disponibilità di essi<sup>54</sup>. Il tentativo è configurabile e si concretizza nella condotta che non sia sconfinata in artefizi o raggiri non andati a buon fine.

Gli aiuti cui fa riferimento la norma sono i contributi, i finanziamenti, i mutui agevolati o altre erogazioni dello stesso tipo, concessi o erogati dallo Stato, dagli altri enti pubblici o dalle Comunità Europee. Sulle definizioni relative alle sovvenzioni oggetto del reato, che

---

<sup>53</sup> v. Cass., Sez. Un., 27 aprile 2007, n. 16568; vedi anche Cass. 18 febbraio 2005, n. 232785; Cass. 6 luglio 2006, n. 234996; Cass. 18 luglio 2007, n. 237115; Cass. 16 febbraio 2009, n. 243339; Cass. 25 maggio 2009, n. 244539; Cass. 12 maggio 2010, n. 247140; Cass. 23 febbraio 2011, n. 249470; Cass., Sez. Un., 25 febbraio 2011, n. 249105; Cass. 26 maggio 2011, n. 250262; I. GIACONA, "Il delitto di indebita percezione di pubbliche erogazioni (art. 316-ter c.p.): effetti perversi di una fattispecie mal formulata" in *Cass. pen.*, 2012, nota a sent. Cass. Sez. Un. pen. 25 febbraio 2011, n. 7537, pag. 3407; R. PALMA, *op. cit.*, pag. 102-105; M. ROMANO, "I delitti contro la pubblica amministrazione", *op. cit.*, pag. 88, 91.

<sup>54</sup> v. Cass., 1 febbraio 2012, n. 252199; M. ROMANO, "I delitti contro la pubblica amministrazione", *op. cit.*, pag. 92;

costituiscono elemento di coincidenza tra le diverse fattispecie analizzate nella mia tesi, si tornerà nel paragrafo che segue<sup>55</sup>.

Ipotizzabile è il recesso attivo e la desistenza volontaria.

L'elemento soggettivo si configura in un dolo generico, per cui è richiesto che nel soggetto attivo vi sia la rappresentazione della falsità delle dichiarazioni o dei documenti, cui deve aggiungersi la volizione del loro uso diretto al conseguimento di aiuti che egli sappia non spettanti, ovvero la consapevolezza della mancata informativa o dell'incompletezza dei dati o notizie forniti e diretti a ottenere indebitamente gli aiuti in questione. In definitiva, si ritiene che il soggetto agente, ai fini della configurabilità del dolo così descritto, debba avere la consapevolezza che il proprio comportamento determini la violazione della disciplina specifica che regola l'erogazione dei finanziamenti<sup>56</sup>.

Si ritiene che il profitto conseguito risulti autonomamente ingiusto ed il danno sopportato dal soggetto passivo sia *in re ipsa*<sup>57</sup>.

Occorre ricordare che l'art. 24 del dlgs. 231/2001 prevede per il reato di indebite percezioni in erogazioni pubbliche, oltre alla responsabilità penale del singolo autore, la responsabilità amministrativa dell'ente, società o associazione, nel cui interesse o a cui vantaggio sia stato commesso il reato.

Infine, è necessario soffermarsi sull'analisi del secondo comma del reato *de quo* che dispone che, laddove la somma indebitamente ottenuta sia pari o inferiore alla soglia prevista di euro 3999,96, si applicherà, al

---

<sup>55</sup> F. ANTOLISEI, *op. cit.*, *Parte speciale II*, pag. 332; R. PALMA, *op. cit.*, pag. 106-107; M. ROMANO, "I delitti contro la pubblica amministrazione", *op. cit.*, pag. 92.

<sup>56</sup> F. ANTOLISEI, *op. cit.*, *Parte speciale II*, pag. 332; B. BEVILACQUA, *op. cit.*, pag. 564; M. RIVERDITI, "Indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato" in *Digesto delle discipline penalistiche*, 2004, pag. 442; P. SEMERARO, "Osservazioni", *op. cit.*, pag. 2567; S. SEMINARA, *op. cit.*, pag. 903.

<sup>57</sup> F. ANTOLISEI, *op. cit.*, *Parte speciale II*, pag. 332; R. BUCIOL, *op. cit.*, 2014.

contrario della reclusione da sei mesi a tre anni prevista per l'illecito penale, la sanzione amministrativa del pagamento di una somma pecuniaria da euro 5164 a euro 25822, con la precisazione che la sanzione non può superare il triplo del beneficio conseguito<sup>58</sup>.

A riguardo, la sezione VI penale della Corte di Cassazione si è pronunciata, a seguito del ricorso presentato dal Procuratore generale presso la Corte d'appello di Trieste, secondo il quale nel delitto di cui all'art. 316-ter c.p. la soglia di punibilità prevista al secondo comma, necessaria per l'applicazione della sanzione amministrativa, non sarebbe elemento costitutivo del reato, bensì condizione obiettiva di punibilità. La Corte ha osservato che, nel reato di indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato, il superamento della soglia oltre la quale l'illecito amministrativo integra il reato non è configurabile come condizione obiettiva di punibilità. Ciò che esclude quanto opposto in sede di ricorso è, secondo i giudici, anzitutto la struttura della norma incriminatrice, configurata come reato di danno e non di pericolo, del quale il superamento della soglia rappresenta una progressione criminosa. La scelta poi di prevedere tale soglia non risponde alla scelta di punire o meno il soggetto, bensì di punirlo diversamente con una sanzione amministrativa che potrebbe essere più afflittiva rispetto a quella penale, tanto per la "effettività" che la caratterizza, che per la tempestività dell'intervento. Insomma, si è in presenza di una scelta di opportunità volta a ridurre l'intervento penale<sup>59</sup>.

---

<sup>58</sup> R. PALMA, *op. cit.*, pag. 108-109; M. ROMANO, "I delitti contro la pubblica amministrazione", *op. cit.*, pag. 93-94.

<sup>59</sup> v. Cass. pen., sez. VI, 21 settembre 2015, n. 38292.

## **2.2. L'oggetto materiale dell'indebita percezione di erogazioni pubbliche: contributi, finanziamenti, mutui agevolati di provenienza pubblica.**

Dopo aver analizzato sommariamente la struttura del reato di indebita percezione di erogazioni pubbliche, ai fini di una maggiore completezza espositiva, è necessario soffermarsi, anche in questo caso, sull'oggetto materiale delle condotta, che rappresenta un punto di raffronto tra le diverse fattispecie in questione.

Come si legge nel dettato normativo, l'oggetto materiale è costituito da “contributi, finanziamenti, mutui agevolati o altre erogazioni dello stesso tipo, comunque denominate” concessi o erogati dallo Stato, di altri enti pubblici o dalle Comunità Europee.

Si tratta di una formulazione casistica, per un certo verso, lata e generica, e per l'altro, censurata sotto il profilo della tassatività, soprattutto quando nell'ultima parte ci si riferisce ad “altre erogazioni dello stesso tipo”. In assenza di criteri legislativamente prefissati, è affidata di volta in volta al giudice l'identificazione di tutte le forme di erogazione, intendendo, comunque, allargare la sfera di operatività dell'art. 316-ter c.p. a qualunque finanziamento concesso a condizioni agevolate al privato. L'intenzione del legislatore era quella di inserire una formula di chiusura per poter comprendere qualsiasi forma di attribuzione di risorse pubbliche o comunitarie<sup>60</sup>.

Per finanziamenti si intende una sottocategoria dei contratti di credito e/o di garanzia e che si caratterizzano per essere atti negoziali e per l'esistenza di un'onerosità attenuata rispetto a quanto sarebbe derivata dall'applicazione delle regole economiche del mercato<sup>61</sup>.

---

<sup>60</sup> F. ANTOLISEI, *op. cit.*, *Parte speciale II*, pag. 331-332; R. BUCIOL, *op. cit.*, pag.28-29.

<sup>61</sup> M. ANNESI, “Finanziamento” in *Enc. giur.*, XVII, 1968, pag. 628; R. BUCIOL, *op. cit.*, pag. 30; A. SEGRETO-G. DE LUCA, *op. cit.*, pag. 176.

Per quanto riguarda, invece, la nozione di contributi, ci si domanda se questa ricomprenda solo quelli pubblici destinati al sostegno di attività economiche o anche quelli riferite ad attività socio-culturali<sup>62</sup>. La definizione che più si avvicina a quella intesa dal legislatore è quella che è stata precedentemente individuata relativamente al medesimo oggetto materiale nell'art. 316-bis c.p., in base al quale i contributi erano definiti come erogazioni in conto capitale o in conto interessi. I primi sono erogazioni a fondo perduto corrisposte a imprenditori che si trovano in determinate condizioni. I secondi, invece, consistono nell'accollo da parte dello Stato o degli enti pubblici di parte degli interessi dovuti per operazioni di credito.

I mutui agevolati, infine, indicano l'erogazione di una somma di denaro pubblico che comporta l'obbligo di restituzione della sorta capitale maggiorata degli interessi, il cui ammontare è fissato in misura inferiore a quella di mercato; si pensi, ad esempio, alle agevolazioni concesse per l'acquisto della prima casa o dirette allo sviluppo di determinate attività<sup>63</sup>.

In seguito all'intervento delle Sezioni Unite della Suprema Corte che nel 2007, la stessa era stata chiamata a decidere sull'enigmatica formulazione dell'art. 316-ter c.p., con l'intento di darle una giusta collocazione sistematica attraverso una più puntuale definizione dei limiti applicativi della condotta, da una parte, e una maggiore specificazione dell'oggetto materiale, dall'altra.

Prima dell'intervento di merito esercitato dalle successive decisioni della Suprema Corte, vi era un approccio interpretativo non uniforme, in cui la giurisprudenza di legittimità faceva rientrare nel concetto di

---

<sup>62</sup> R. BUCIOL, *op. cit.*, pag. 29; G. FIANDACA-E. MUSCO, *op. cit.*, vol. I, pag. 197 ss.

<sup>63</sup> G. MARINI, "Truffa" in *Digesto/pen.*, XIV, Torino, 1999, pag. 392; R. PALMA, *op. cit.*, pag. 106.

“erogazione” rilevante ai fini dell’articolo in esame non solo le somme ricevute come contributi, ma anche l’esonero dal pagamento di somma dovuta ad enti pubblici, ritenendo che avrebbe tratto un vantaggio posto a carico della comunità<sup>64</sup>. Vi erano poi altre pronunce che, al contrario, consideravano l’esonero esclusa dalle nozioni di “contributo, finanziamento, mutuo agevolato”, riconducendola alla più generica accezione di “sovvenzione”, intesa come ausilio economico concesso sotto forma di elargizione o prestito agevolato, che si concretizza in un’attribuzione pecuniaria diretta al conseguimento di un interesse pubblico e che si identificerebbe con il danno emergente al momento dell’elargizione di denaro<sup>65</sup>. L’idea dell’irrilevanza degli scopi sociali eventualmente sottesi ai finanziamenti pubblici determina gravi conseguenze in sede di interpretazione dell’art. 316-ter; non solo, infatti, allude ad un’accezione puramente economica dei finanziamenti penalmente rilevanti, ma soprattutto conferma l’idea che la nuova fattispecie in esame sia stata concepita non per garantire il corretto funzionamento della pubblica amministrazione, quanto, piuttosto, per tutelare il patrimonio pubblico, inteso come insieme dei beni destinati a finalità di pubblico interesse<sup>66</sup>. Questo è uno dei motivi per cui si ritiene che la collocazione del reato all’interno del titolo del codice penale dedicato ai reati dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione sia impropria, configurandosi come reato patrimoniale, soprattutto se accostato alla fattispecie di cui all’art. 640-bis c.p., i cui caratteri

---

<sup>64</sup> v. Sez. V, 9 luglio 2009, Nicchi, n. 245153; Sez. V, 26 giugno 2009, arcidiacono, n. 244814; Sez. 17 settembre 2008, Capalbo, n. 242594; Sez. VI, 31 maggio 2007, Piga, n. 244736; F. BELLAGAMBA, “Le erogazioni di natura assistenziale quale oggetto del reato di cui all’art. 316-ter c.p.” in *Dir. pen. e proc.*, 2011, pag. 963.

<sup>65</sup> v. Sez. II, 26 giugno 2007, Mannarà, in *Riv. pen.*, 2007, pag. 1234; Sez. II, 27 aprile 2010, Di Costanzo, n. 247974; Sez. V, 25 febbraio 2009, Molonia, n. 244736; F. BELLAGAMBA, *op. cit.*, pag. 963.

<sup>66</sup> R. PALMA, *op. cit.*, pag. 107;

costitutivi sono spesso sovrapponibili con quelli dell'indebita percezione di erogazioni pubbliche<sup>67</sup>. La presentazione di documenti o dichiarazioni attestanti cose non vere può, infatti, essere sussunta sia sotto l'art. 316-ter che sotto il 640-bis c.p., ma non in modo fungibile, alla luce dello strumento ermeneutico utilizzato per discernere tra truffa aggravata ed indebita percezione, da ravvisarsi nella qualificazione della condotta: il mendacio in assenza di induzione in errore esula dal delitto di truffa, poiché l'ente erogante non è stato circuito e, quindi, non sono individuabili artifici o raggiri. Sul punto si tornerà più dettagliatamente nella sede ad esso dedicata.

Ai fini della valutazione sulla configurabilità della natura assistenziale o meno delle erogazioni oggetto dell'art. 316-ter c.p., è necessario in questa sede analizzare i diversi orientamenti giurisprudenziali che si sono susseguiti nel tempo e che sono poi stati posti alla base della decisione adottata dalle Sezioni Unite della Cassazione, n. 16568, del 27 aprile 2007, che costituisce punto di svolta in tale ambito.

In particolare, nel caso di specie, la Corte si interroga in ordine alla configurabilità dei delitti di cui gli artt. 316-ter o 640-bis c.p. anche nel caso in cui oggetto dell'indebito conseguimento sia il reddito minimo d'inserimento previsto dal d.lgs. 18 giugno 1998, n. 237.

Secondo un primo orientamento, non è configurabile il reato di indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato, né quello di truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche, nella condotta di chi renda dichiarazioni mendaci in ordine alle proprie condizioni personali, familiari e patrimoniali per l'ottenimento dell'erogazione dell'indennità da "reddito minimo di inserimento", poiché si tratta di un

---

<sup>67</sup> M. ROMANO, "Abusi di finanziamenti comunitari", *op. cit.*, pag. 269-270.

tipo di contributo che rientra nell'ambito delle erogazioni pubbliche di natura assistenziale, che come tali sono escluse dalle norme incriminatrici sopra citate, che si riferiscono esclusivamente ai casi di illecita o fraudolenta percezione di contributi pubblici di carattere economico-finanziario a sostegno dell'economia e delle attività produttive<sup>68</sup>.

A sostegno di tale soluzione si rileva che, laddove ci si riferisca alle "erogazioni pubbliche" oggetto di indebito conseguimento, si recepisca la terminologia propria della legislazione di sostegno alle attività economiche e produttive. Accedendo all'interpretazione suggerita da tale orientamento, le sanzioni previste dalle disposizioni in discorso andrebbero a reprimere soltanto gli indebiti conseguimenti di erogazioni destinate ad avere ricadute economiche e finanziarie esterne rispetto al richiedente, esulando, così, dall'ambito applicativo degli articoli 316-ter e 640-bis c.p. le frodi impiegate per ottenere indennità di natura assistenziale che dovrebbero essere punite ai sensi dell'art. 640, comma 2, n. 1 c.p.

Di tutt'altro avviso è un opposto orientamento giurisprudenziale<sup>69</sup> secondo il quale è configurabile il reato di indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato nel caso in cui il soggetto attivo renda dichiarazioni non veritiere in ordine alle proprie condizioni personali, familiari e patrimoniali al fine di ottenere l'erogazione di indennità di natura assistenziale.

Questo indirizzo trova il suo fondamento, in primo luogo, nell'analisi della previsione del comma 2 dell'art. 316-ter c.p. che richiede quale condizione di rilevanza penale del fatto una soglia minima di circa quattromila euro. Ciò conferma che il termine "contributo" è riferibile

---

<sup>68</sup> v. Cass. pen., Sez. VI, 2 marzo 2006, n. 7569; Cass. pen., Sez. VI, 20 luglio 2007, n. 26919.

<sup>69</sup> v. Cass. pen., Sez. VI, 12 giugno 2006 – 13 ottobre 2006, n. 34437.

anche alle prestazioni assistenziali, poiché hanno un importo di certo più basso rispetto alle erogazioni a sostegno delle attività economico-produttive; in caso contrario, infatti, non troverebbe giustificazione tale comma nel presente articolo.

In secondo luogo, sarebbe irragionevole ritenere che proprio le attività illecite di minore gravità, quali quelle destinate all'indebita percezione di erogazioni assistenziali, debbano essere sanzionate più gravemente, poiché, se esulassero dall'ambito applicativo dell'art. 316-ter c.p., esse rientrerebbero nelle concorrenti fattispecie della truffa aggravata ai danni dello Stato e del falso ideologico in atto pubblico commesso dal privato<sup>70</sup>.

Le Sezioni Unite nella decisione del 2007, chiamate a dirimere l'illustrato contrasto giurisprudenziale, hanno ritenuto di dover aderire a questo secondo orientamento individuando, tuttavia, alcune importanti precisazioni. La Corte ha osservato, infatti, che il riferimento a “contributi, finanziamenti, mutui agevolati o altre erogazioni dello stesso tipo, comunque denominate” è intenzionalmente generico, così da escludere che nella definizione delle fattispecie penali sia recepito un linguaggio tecnico diretto ad attività economiche e sociali.

In tale occasione, la Corte si è interrogata relativamente alla rilevanza penale nell'ambito dell' art. 316-ter c.p. della finalità delle elargizioni. La risposta che essa ha individuato è negativa, riconoscendo che soltanto nella disposizione di cui all'art. 316-bis c.p., reprimendo la distrazione dei contributi pubblici a finalità diverse da quelle per le quali sono stati erogati, tale vincolo di destinazione ha rilevanza. Infatti, gli

---

<sup>70</sup> v. Cass., 12 giugno 2006, in *C.E.D. Cass.*, n. 234587; Cass., 31 maggio 2006, in *C.E.D. Cass.*, n. 235091; Cass., 10 ottobre 2003, in *C.E.D. Cass.*, n. 228191; D. CARCANO, *op. cit.*, pag. 138; S. GRILLO, “Truffa aggravata e indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato: intervengono le Sezioni unite”, in *Dir. pen. e proc.*, 2007, nota a sent. Cass. Sez. Un. 27 aprile 2007, n. 16568.

articoli 316-ter e 640-bis c.p., essendo entrambi finalizzati a sanzionare la percezione indebita dei contributi, sono applicabili anche a erogazioni prive di particolari destinazioni funzionali, come, appunto, i contributi assistenziali<sup>71</sup>.

Così, la sentenza della Suprema Corte di Cassazione, n. 16568, del 27 aprile 2007 opta per un'interpretazione estensiva della norma, non ravvisando ostacoli all'inclusione delle erogazioni di natura puramente assistenziale o, comunque, a destinazione non vincolata, nel cui ambito ricadono anche le varie forme di esenzione dal pagamento, nel caso di specie, tra quelle rilevanti ai sensi dell'art. 316-ter c.p..

Con sentenza n. 7537 del 23 febbraio 2011 la Cassazione è stata nuovamente chiamata a risolvere il conflitto che si era precedentemente determinato con la sentenza del 2007. In particolare, si esprime stabilendo che integra il reato di indebita percezione di erogazioni pubbliche, nel caso di specie, la condotta del privato che dichiara un reddito familiare inferiore a quello effettivamente percepito, al fine di ottenere l'esenzione dal pagamento del ticket per le prestazioni sanitarie ed ospedaliere, erogazioni che, quindi, sono ascrivibili al novero delle erogazioni pubbliche di natura assistenziale.

Così, la Corte ha provveduto a confermare l'interpretazione estensiva apportata dalla precedente sentenza dell'aprile 2007<sup>72</sup>.

La giurisprudenza, quindi, dal punto di vista pratico, va ad incidere su situazioni previdenziali o assistenziali tutt'altro che infrequenti: l'indebito ottenimento del reddito minimo d'inserimento, l'indennità di integrazione salariale causa maltempo in favore di dipendenti del settore

---

<sup>71</sup> F. BELLAGAMBA, *op. cit.*, pag. 963; R. BUCIOL, *op. cit.*, pag. 31; S. GRILLO, *op. cit.*, pag. 900 – 911, nota a sent. Cass. Sez. Un. 27 aprile 2007, n. 16568; G. SOLINAS, “*Indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato*” in *Studium Iuris*, 2011, n.11, pag. 1274; v. Cass. 27 aprile 2007, n. 16568, Lattanzi.

<sup>72</sup> v. Cass., Sez. Un., 23 febbraio 2011, n. 7537; A. ESPOSITO, “*Ancora sul contrasto tra gli artt. 316-640 cpv. e 640-bis c.p.*” in *Riv. pen.*, 2011, pag. 1265.

edile<sup>73</sup>, rimborsi, di conguagli, o altre previdenziali corrisposte dall'INPS a favore dei lavoratori<sup>74</sup>, comprese le indennità di disoccupazione e malattia<sup>75</sup>, le indennità di lavoratrici madri<sup>76</sup>, dell'indennità di disoccupazione involontaria<sup>77</sup>, ecc.<sup>78</sup>

### **3.1. Cenni sul contenuto e struttura dell'art. 640-bis c.p.: la truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche.**

Tale nuova disposizione è stata introdotta dall'art. 22 della l. 19 marzo 1990, n. 55, a seguito della provata insufficienza della tutela dell'art. 640 capov., n.1 c.p., emersa dopo numerosi dibattiti e un lungo iter parlamentare.

Sotto il titolo in oggetto, la disposizione ha previsto una più grave sanzione, da uno a sei anni, e la procedibilità d'ufficio per il caso in cui le condotte elencate nell'art. 640 c.p. siano dirette a contributi, finanziamenti, mutui agevolati o altre erogazioni dello stesso tipo, concessi o erogati dallo Stato, da altri enti pubblici o dalle Comunità Europee.

La ragione dell'intervento legislativo va ricercata nella crescente diffusione della captazione abusiva di finanziamenti e di altre erogazioni pubbliche.

Un primo problema che pone tale nuova fattispecie è quello della sua natura giuridica, cioè se si tratti di una nuova figura di reato ovvero di una circostanza aggravante del reato di truffa di cui all'art. 640 c.p.. La

---

<sup>73</sup> v. Cass. sez. II 6 luglio 2006, Corsinovi.

<sup>74</sup> v. Cass., sez. I, 12 luglio 1999, Campana e altri, in *C.E.D. Cass.*, 1999, n. 213949.

<sup>75</sup> v. Cass., sez. I, 28 gennaio 1998, Lazzaro, in *C.E.D. Cass.*, n. 209537.

<sup>76</sup> v. Cass., sez. I, 12 maggio 1999, Marrano e altro, in *C.E.D. Cass.*, n. 213349; Cass., sez. II, 18 gennaio 1997, Lanza ad altri, in *C.E.D. Cass.*, n.206859.

<sup>77</sup> v. Cass., sez. I, 13 gennaio 1998, Pennetta, in *C.E.D. Cass.*, n. 209183; Cass., sez. I, 21 novembre 1994, Di Santo, in *C.E.D. Cass.*, n. 199652.

<sup>78</sup> S. GRILLO, *op. cit.*, pag. 908, nota a sent. Cass. Sez. Un. 27 aprile 2007, n. 16568.

questione interpretativa si è posta a causa della presenza di elementi tipici di una di figura delittuosa autonoma, ma anche di elementi caratteristici di un'aggravante speciale.

In particolare, parte della dottrina<sup>79</sup>, dalla collocazione in un particolare articolo della norma e soprattutto dall'autonomo *nomen iuris* di essa, deduce che ci si trovi di fronte a una figura criminosa autonoma e non ad una circostanza aggravante speciale di natura oggettiva, che importa tra i suoi effetti penali la trasformazione della procedibilità a querela dell'ipotesi comune in perseguibilità d'ufficio, a prescindere da qualsiasi giudizio di equivalenza rispetto ad eventuali altre attenuanti<sup>80</sup>.

Un ulteriore spunto di cui tale orientamento si avvale è quello del criterio teleologico, che è in genere quello più seguito dalla giurisprudenza di legittimità. Secondo questo giudizio, quando la fattispecie legale tutela un interesse giuridico diverso rispetto a quello tutelato nella fattispecie penale di riferimento, siamo di fronte ad un'autonoma figura di reato e non davanti ad una circostanza aggravante.

In argomento, è sorto un contrasto in giurisprudenza, anche in seno alle sezioni semplici della Suprema Corte, che è stato risolto dalla pronuncia delle Sezioni Unite del 26 giugno 2002, n. 26351, che hanno concluso aderendo alla tesi allora minoritaria in giurisprudenza, ossia che la truffa di cui all'art. 640-bis c.p. debba essere considerata una circostanza aggravante del reato di truffa semplice<sup>81</sup>. In altri termini, in base alla decisione della Suprema Corte, è proprio la struttura della norma di cui all'art. 640-bis c.p., da un lato definita attraverso il richiamo degli elementi essenziali del delitto di truffa di cui all'art. 640

---

<sup>79</sup> v. Cass., 9 novembre 1998, in *Giur. it.*, 2000, n. 37, pag. 4071; F. ANTOLISEI, *op. cit.*, *Parte speciale I*, pag. 382; A. FANELLI, *La Truffa*, 2009, pag. 170.

<sup>80</sup> V. MEDAGLIA, "Contributo per una ricostruzione unitaria della nozione di ente pubblico nella truffa aggravata" in *Cass. Pen.*, 2013, pag. 3284-3285.

<sup>81</sup> M. DE PALMA, *Reati comuni*, Milano, 2007, pag. 271.

c.p., a denotare la volontà legislativa di configurare una circostanza aggravante e non un diverso titolo di reato. La descrizione della fattispecie, infatti, non muta gli elementi essenziali del delitto di truffa, né quelli materiali né quelli psicologici, ma introduce solo un oggetto materiale specifico, prevedendo che la condotta truffaldina dell'agente e la disposizione dell'ente pubblico riguardino contributi, finanziamenti, mutui agevolati ovvero altre erogazioni dello stesso tipo. Tra le due figure esiste, quindi, in base al presente orientamento, un rapporto di specialità, derivando da esso esclusivamente la prevalenza della norma speciale ex art. 15 c.p.<sup>82</sup> che, seppure costituisce condizione necessaria per la natura di circostanza, non è tuttavia sufficiente. Va, quindi, rilevato che, una volta qualificata la fattispecie in questione come circostanza aggravante, la sua applicazione darà luogo a un concorso di circostanze aggravanti ex art. 68 c.p., con l'assorbimento della circostanza generale dell'art. 640 capov., n. 1 in quella speciale di cui all'art. 640-bis c.p.<sup>83</sup>.

Come ben si può evincere dalla dizione della norma, il legislatore ha omesso di individuare gli elementi costitutivi di essa rinviando a quelli dell'art. 640 c.p.<sup>84</sup>. Limitandosi, quindi, ad un richiamo *per relationem*, il legislatore non ha fatto altro che dar seguito ad una prassi, già più volte censurata, ma di certo non ha inteso dare alla norma il senso della tesi

---

<sup>82</sup> v. Cass., 20 ottobre 2000, Biffo, in *Riv. pen.*, 2001, pag. 656; v. Cass., 20 febbraio 2001, Ceruti, in *Dir. e giur. agr. E ambiente*, 2001, pag.470; v. Cass., 23 ottobre 2001, Bossi, in *Riv. pen.*, 2002, pag. 212; A. FANELLI, *op. cit.*, pag. 171; P. LA SPINA, "Ancora sul rapporto tra il delitto di ottenimento di indebite sovvenzioni comunitarie ed il delitto di truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche" in *Foro it.*, 1999, nota a Sent. Corte Cass., Sez. II pen..

<sup>83</sup> M. DE PALMA, *op. cit.*, pag. 275.

<sup>84</sup> F. ANTOLISEI, *op. cit.*, *Parte speciale I*, pag. 383; M. PELISSERO, "Truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche" in *Riv. it.*, 1991, pag. 923 ss.

poco sopra esposta<sup>85</sup>. Così, vale anche per la procedibilità d'ufficio: se questa era superflua nel reato autonomo, lo sarebbe stata altrettanto in caso di circostanza aggravante, dato che il terzo comma dell'art. 640 esclude la punibilità a querela nelle ipotesi aggravate<sup>86</sup>.

Nell'analizzare brevemente la struttura del reato, che deve considerarsi come comune, in quanto non richiede in capo all'agente una determinata qualifica soggettiva, non resta che far riferimento a quanto richiesto in tema di truffa semplice: l'utilizzo di artifici e raggiri, l'induzione in errore, il danno causato e l'ingiusto profitto per sé o per altri.

Nel suo significato letterale, "artificio" è ogni studiata trasfigurazione del vero, ogni camuffamento della realtà effettuato sia simulando ciò che non esiste sia dissimulando, ossia nascondendo ciò che esiste. Il "raggiro", invece, è un avvolgimento ingegnoso di parole destinate a convincere, una menzogna corredata da ragionamenti idonei a farla scambiare per verità.

Il comportamento dell'agente deve determinare un errore, essere la causa dell'inganno. In concreto, è il mezzo usato che deve trarre in inganno il soggetto passivo, risultando irrilevante la sua ignoranza o leggerezza. La frode, però, può essere commessa anche approfittando dell'errore in cui una persona già si trovi. L'ingannato, in conseguenza dell'errore, è egli stesso causa del danno.

La disposizione patrimoniale, che è elemento tacito del reato, deve avere per conseguenza un danno e, correlativamente, un ingiusto profitto per l'agente o per altra persona. Il danno di cui si tratta è di certo un

---

<sup>85</sup> A. FERRARO, "Frodi comunitarie: specialità o sussidiarietà?" In *Foro it.*, 1996, nota a Sent. Corte Cass., Sez. Un., 24 gennaio 1996, n. 203969.

<sup>86</sup> v. Cass., 8 marzo 2000, Volpe, in *Giust. pen.*, 2001, II, pag. 411; v. G.i.p., Trib. Cagliari, 31 maggio 2000; Trib. Tempio Pausania, 21 gennaio 2002, in *Riv. giur. sarda*, 2002, pag. 811; A. FANELLI, *op. cit.*, pag. 171.

danno patrimoniale, che deve, quindi, determinare una *deminutio patrimonii*.

Al nocumento deve corrispondere un profitto per l'ingannatore o per gli altri, che non necessariamente deve essere di tipo economico. Il profitto, però, deve essere ingiusto affinché rilevi il reato in esame<sup>87</sup>.

L'elemento distintivo rispetto all'art. 640 c.p. è offerto dalla specificazione dell'oggetto materiale che la norma individua nei "contributi, finanziamenti, mutui agevolati e altre erogazioni dello stesso tipo, comunque denominate", intendendo riferirsi, come nel reato di indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato, a qualsiasi tipo di finanziamento concesso a condizioni agevolate al privato richiedente. Sulla questione, costituendo uno dei punti nevralgici nella presente trattazione, ci si soffermerà in apposita sede.

Per la consumazione del reato previsto dall'art. 640-bis c.p., secondo parte della dottrina è indispensabile la realizzazione del danno e del profitto e, pertanto, essa è condizionata dall'effettiva erogazione del contributo<sup>88</sup>. Secondo altra dottrina, invece, non è necessario che il beneficio sia erogato, bastando il completamento dell'iter necessario per la sua attribuzione<sup>89</sup>. Il tentativo è configurabile.

Al fine di illustrare brevemente la struttura della norma, possiamo dire che l'elemento soggettivo è integrato dal dolo generico: la condotta del reato deve essere realizzata con la coscienza e volontà di indurre, con artifici o raggiri, lo Stato, gli enti pubblici o la CE in errore, di

---

<sup>87</sup> F. ANTOLISEI, *op. cit.*, *Parte speciale I*, pag. 366-374; I. MARCHINI, "Truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche" in *Reato e danno*, Milano, 2014, pag. 933-942; R. ZANOTTI, *Quaderni penali. La truffa*, Milano, 1993, pag. 143-145.

<sup>88</sup> DELLA BELLA, 2011, pag. 6411; G. INSOLERA, "Commento all'art.22 legge 19 marzo 1990 n.55 (antimafia)" in *Leg. pen.*, Milano, 1991, pag. 489; I. MARCHINI, *op. cit.*, pag. 939; G. MARRA, "La truffa aggrava per il conseguimento di erogazioni pubbliche" in *I reati contro il patrimonio*, Milanofiori Assago (MI), 2010, pag. 363.

<sup>89</sup> F. ANTOLISEI, *op. cit.*, *Parte speciale I*, pag. 384; S. MARANI-P. FRANCESCHETTI, *I reati contro il patrimonio*, Padova, 2006, pag. 426; I. MARCHINI, *op. cit.*, pag. 939.

determinare che tali soggetti siano responsabili di atti di disposizione patrimoniale e, infine, con la consapevolezza del danno impartito a tali soggetti e dell'ingiusto vantaggio ingiustamente conseguito per sé o altri. L'errore sull'ingiustizia del profitto esclude il dolo. Si tornerà in modo più approfondito sull'elemento oggettivo del reato nel prossimo capitolo.

### **3.2. L'oggetto materiale: contributi, finanziamenti, mutui agevolati di provenienza pubblica.**

Rispetto alla figura base, l'elemento specializzante l'art. 640-bis c.p. è costituito dall'oggetto materiale della frode, ossia i “contributi, 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”; sono quindi tutte attribuzioni economiche agevolate di provenienza pubblica.

Tale formulazione, se, da un lato, appare precisa e casistica e, dall'altro, indefinita e generica fino a sfiorare l'illegittimità costituzionale per violazione del principio di tassatività nel riferimento alle “altre erogazioni dello stesso tipo”, è indice del disorientamento del legislatore a causa dell'assenza di una normativa extrapenale di riferimento *ad hoc*. Il fatto stesso che la norma in esame termini con una formula di chiusura indeterminata come quella poco sopra menzionata è espressione della volontà del legislatore di non volersi riferire a precisi concetti tecnici, bensì di ricomprendervi qualsiasi forma di attribuzione economica agevolata erogata da istituzioni pubbliche<sup>90</sup>.

Per definire il concetto di erogazioni pubbliche si è fatto leva, da un lato, sulla terminologia impiegata prevista dalla sola legislazione di

---

<sup>90</sup> v. Cass. 15 ottobre 1999, n. 11831; L. D. CERQUA, *op. cit.*, pag. 102-103; G. MARRA, *op. cit.*, pag. 526-527; M. PELISSERO, “*Truffa aggravata*”, *op. cit.*, pag. 936; D. PUTILANÒ, *Diritto penale. Parte speciale vol. II*, Torino, 2013, pag. 119; P. FAVA, *op. cit.*, pag. 354; A. SEGRETO-G. DE LUCA, *op. cit.*, pag. 169; R. ZANOTTI, *op. cit.*, pag. 145.

sostegno alle attività economiche e produttive e, perciò, coerente con la volontà della norma di reprimere la sola devianza economico-finanziaria della somma erogata, peculiare per gravità e sofisticatezza, dall'altro anche sulla clausola di chiusura che sembrerebbe riferirsi a figure ulteriori di erogazioni, purchè provenienti dai soggetti pubblici indicati e caratterizzate da una finalità pubblicistica dell'operazione considerata.

Secondo un diverso approccio di parte della giurisprudenza, invece, è proprio la terminologia usata, non soltanto nell'art. 640-bis c.p., ma anche nell'art. 316-ter c.p., e la clausola di chiusura ad essere il sintomo della volontà del legislatore di individuarle deliberatamente come generiche.

Senza soffermarci sul significato che la legge impartisce a contributi, finanziamenti, mutui agevolati, sulla cui definizione abbiamo già discusso in questa sede, bisogna chiedersi se lo scopo per il quale l'erogazione pubblica è stata concessa rileva ai fini della configurabilità del reato in esame. Dall'eliminazione dell'inciso finale "per lo svolgimento di attività imprenditoriali", operata in sede di approvazione della norma, si può desumere che il legislatore avesse la volontà di creare una fattispecie generalizzata a tutela di tutte le concessioni pubbliche e non soltanto alle sovvenzioni finalizzate allo sviluppo dell'attività economica. Ritenere che l'art. 640-bis c.p. sia limitata solo alle sovvenzioni di questo tipo, come fa parte della dottrina<sup>91</sup>, determinerebbe notevoli problemi in tema di rispetto del principio di uguaglianza, tenuto conto del diverso trattamento sanzionatorio, decisamente più favorevole, che comporterebbe se fosse applicato nei confronti della captazione di erogazioni pubbliche con finalità sociali, culturali o artistiche<sup>92</sup>.

---

<sup>91</sup> A. FANELLI, *op. cit.*, pag. 172; G. FIANDACA-E. MUSCO, *op. cit.*, vol. II, pag. 191.

<sup>92</sup> L. FORNARI, *op. cit.*, pag. 1845 ss.; G. MARRA, *op. cit.*, pag. 527; R. ZANOTTI, *op. cit.*, pag. 146.

Come è accaduto in sede di analisi dell'art. 316-ter c.p., anche in questo caso la giurisprudenza si interroga se siano punibili ai sensi dell'art. 640-bis c.p. le ipotesi di truffa aventi ad oggetto indennità di natura previdenziale o assistenziale.

Secondo un primo orientamento, le ipotesi di truffa relative all'indennità di maternità e le altre indennità con natura assistenziale o previdenziale elargite dall'Inps, sono punibili ai sensi dell'art. 640 capov., n.1. Tali erogazioni, infatti, non rientrano tra quelle elencate dalla truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche, poiché, a differenza di queste, non hanno natura di attribuzioni a fondo perduto o ad onerosità attenuata.

Allo stesso orientamento appartiene il giudizio della Cassazione nel caso Gagliano del 24 gennaio 2007, secondo il quale è configurabile il reato di cui all'art 640, comma 2, n. 1 c.p. nella condotta di chi rende dichiarazioni mendaci in ordine alle proprie condizioni personali, familiari e patrimoniali, al fine di ottenere l'erogazione dell'indennità da c.d. "reddito minimo di inserimento" previsto all' art. 8 del d.lgs. 18 giugno 1998, n. 237, in quanto rientra tra le erogazioni di natura assistenziale<sup>93</sup>.

In questo contesto, parte della giurisprudenza si è ulteriormente espressa sulla questione del reddito minimo d'inserimento. Proprio sul presupposto della sua natura assistenziale, questa aveva escluso la punibilità, sia ai sensi dell'art. 316-ter sia dell'art. 640-bis, delle condotte di conseguimento di tale provvidenza mediante dichiarazioni false relativamente alle proprie condizioni reddituali<sup>94</sup>. Un altro orientamento,

---

<sup>93</sup> v. Cass. 24 gennaio 2007, Gagliano in *Riv. pen.*, 2007, pag. 715; A. FANELLI, *op. cit.*, pag. 173; P. FAVA, *op. cit.*, pag. 354-355.

<sup>94</sup> v. Cass., Sez. VI, 11 maggio 2005, n. 26919 in *C.E.D. Cass.*, n. 231865; Cass., Sez. VI, 16 febbraio 2006, n. 7569 in *C.E.D. Cass.*, n. 233852; Cass., Sez. II, 2 marzo 2006, n. 21112 in *C.E.D. Cass.*, n. 234587; P. FAVA, *op. cit.*.

invece, riteneva punibile la condotta ai sensi dell'art. 316-ter c.p. in ordine al significato da attribuire al termine "contributo", dal quale non potevano essere escluse le erogazioni di natura assistenziale e, della considerazione logico-sistematica secondo cui l'alternativa sanzionatoria sarebbe nel concorso tra l'art. 640, comma 2, n.1 e l'art. 483 c.p., certamente più grave rispetto alle condotte che riguardano somme di modesta entità.

Il contrasto è stato risolto recentemente dalle Sezioni unite della Cassazione nel senso dell'opzione sanzionatoria fissata dall'art. 316-ter c.p.. L'argomentazione seguita ha valorizzato la diversa definizione adottata nell'art. 316-bis c.p. rispetto alle altre due fattispecie: infatti, mentre nel primo caso è evidente il collegamento con il vincolo di destinazione impresso con la stessa, negli altri prescinde dalla finalizzazione della somma, così da poter ricomprendere anche quelle erogazioni, come quelle assistenziali, prive di tale destinazione vincolata<sup>95</sup>.

Dopo tale decisione delle Sezioni Unite del 2007, il contrasto è stato riaperto in altra sentenza della sezione seconda della stessa Corte, secondo cui la condotta connotata da artifici e raggiri e consistente nella falsa attestazione di essere nelle condizioni previste dalla legge per poter conseguire l'esenzione dal pagamento del ticket sanitario integra il reato di truffa aggravata ex art. 640 comma 2 n.1 e non quello di cui all'art. 316-ter c.p.<sup>96</sup>.

Tale orientamento è stato successivamente riaffermato in un'altra decisione della Suprema Corte, nella quale si prevedeva che nell'ipotesi della condotta di chi renda dichiarazioni mendaci relativamente alle proprie condizioni personali, familiari e patrimoniali propedeutiche

---

<sup>95</sup> v. Cass., Sez. Un., 19 aprile 2007, n. 16568 in *C.E.D. Cass.*, n. 235962; P. FAVA, *op. cit.*.

<sup>96</sup> v. Cass. pen., sez. II, 13 agosto 2007, n. 32849.

all'ottenimento dell'erogazione di indennità da reddito minimo d'inserimento, non ci si trovasse di fronte né al reato di indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato né di truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche. La motivazione alla base di tale impostazione muoveva dal fatto che nel caso di specie si parlava di un tipo contributo rientrante nell'ambito delle erogazioni pubbliche di natura assistenziale, che come tali non costituiscono i presupposti per l'applicazione delle norme incriminatrici appena citate, le quali, infatti, si riferiscono ai casi di illecita o fraudolenta percezione di contributi pubblici di carattere economico-finanziario a sostegno dell'economia e delle attività produttive. Si è andato, così, confermando quanto sostenuto dalle Sezioni Unite del 2007, ossia il principio secondo cui le ipotesi delittuose di cui all'art. 316-ter e 640-bis c.p. siano applicabili solo quando la fraudolenta captazione di una sovvenzione pubblica, intesa come attribuzione patrimoniale a fondo perduto o ad onerosità attenuata rispetto alle regole di mercato, attribuzione patrimoniale a fondo perduto o ad onerosità attenuata rispetto alle regole di mercato, si riferisca ad un'opera o un'attività di pubblico interesse,<sup>97</sup>.

Sulla base di tale decisione, si è venuta a formare una costante giurisprudenza in tal senso.

Successivamente, con un'ordinanza del 29 ottobre 2010, la seconda sezione della Corte rilevava un contrasto giurisprudenziale riferito alla qualificazione della condotta di rendere una falsa dichiarazione circa le condizioni di reddito al fine di usufruire dell'esenzione dal pagamento del ticket sanitario e rimetteva la questione alle Sezioni Unite, che si è espressa nello stesso senso di quanto in precedenza affermato.

---

<sup>97</sup> v. Cass. pen., 22 novembre 2007, n. 12100.

Le argomentazioni utilizzate per sostenere tale convincimento, però, non trovano riscontro nella pratica, se si provvede all'analisi dei lavori preparatori, alla terminologia impiegata, alla collocazione sistematica della norma, che invece, non sembrano essere tenute in particolare considerazione dalle Sezioni Unite.

L'analisi letterale delle norme induce, infatti, a ritenere che le erogazioni di natura assistenziale non siano da ricomprendere nell'ambito degli artt. 316-ter e 640-bis c.p., che, invece, sono riservati alle ipotesi di illecita o fraudolenta percezione di contributi pubblici di carattere economico-finanziario. Ciò vale anche nell'ipotesi in esame, dato che il concetto di "contributo, finanziamento o mutuo agevolato" richiamato da entrambe le norme non è assimilabile all'esenzione del pagamento, ma va ricompreso nell'accezione di sovvenzione, ossia di aiuto economico i cui elementi sono già stati esaminati.

Sulla base di tali considerazioni, si deve escludere la riconducibilità della fattispecie de quo all'ipotesi dell'art. 316-ter, ritenendo che la condotta integri il reato di truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche, poichè commessa attraverso la condotta artificiosa di falsa attestazione del versare nelle condizioni idonee per poter beneficiare dell'esenzione in questione<sup>98</sup>.

In definitiva, in assenza di criteri univoci legislativamente prefissati, è affidata alla discrezionalità del giudice l'identificazione di tutte le forme di erogazione rientranti nell'art. 640-bis<sup>99</sup>.

---

<sup>98</sup> A. ESPOSITO, "Ancora sul contrasto tra gli artt. 316-640 cpv. e 640-bis c.p." in *Riv. pen.*, 2011, pag. 1265-1267.

<sup>99</sup> G. FIANDACA-E. MUSCO, *op. cit.*, vol. II, pag. 207.

**CAPITOLO II**  
**LE CONDOTTE INTEGRANTI GLI ARTT. 316-BIS, 316-TER E**  
**640-BIS C.P.**

**1.1. La condotta nella malversazione a danno dello Stato: la “non destinazione” dei fondi ottenuti “alle predette finalità”.**

Dopo aver analizzato i presupposti dei reati che accomunano e in alcuni casi distanziano le tre figure di cui si discute nella presente trattazione, occorre in questa sede individuare un ulteriore elemento di raccordo e contrasto nelle fattispecie in esame: gli elementi integranti la condotta tipica consistente, nel reato di malversazione, nella mancata destinazione delle somme conseguite dal privato dalle Amministrazioni agli scopi programmati dalla legge e specificati nell’ambito dell’atto concessorio.

Se da una parte non sussistono grandi difficoltà nell’individuare il nucleo tipico che assorbe il disvalore penale della fattispecie, ossia la condotta distrattiva e la conseguente disfunzionalizzazione dell’attività amministrativa rispetto ai risultati voluti dalla legge, maggiori difficoltà si incontrano nel definire la struttura del reato.

La necessità di conferire maggiore specificazione a questo elemento della disposizione era emersa già in sede dei lavori preparatori della legge di riforma.

Il disegno di legge n. 2441 presentato alla Camera dei Deputati il 7 marzo 1988 dal ministro di Grazia e giustizia individuava la condotta del reato di malversazione ai danni dello Stato nella distrazione della somma erogata a profitto proprio o altrui o nell’impiego della stessa nella realizzazione di iniziative estranee alla destinazione stabilita, se le opere, i servizi o le prestazioni non fossero compiute nei tempi previsti nell’atto

di erogazione. La figura delittuosa così descritta da detto disegno contemplava, quindi, un reato commissivo di evento, di danno e a fattispecie alternativa plurisussistente, ricavabile della frazionabilità dell'azione in più atti.

Con il testo definitivo dell'art. 316-bis c.p., la condotta dell'agente è stata individuata nella "non destinazione", dei fondi ottenuti, "alle predette finalità", perdendo, così, ogni connotato di specialità e restando ancorata alla mera distrazione dell'erogazione agli scopi di pubblico interesse coesenziali all'iniziativa economica agevolata. L'attività volta ad ottenere il contributo, la sovvenzione o il finanziamento non fa parte della condotta tipica costitutiva dell'illecito, ma ne costituisce il presupposto<sup>100</sup>.

A proposito della condotta del reato si è espresso anche il Dinacci, secondo il quale è irrilevante, ai fini del reato, l'impiego dei fondi verso finalità divergenti da quelle prestabilite, anche se compatibili all'originario interesse pubblico, ritenendo che la condotta si concretizzi nella non destinazione alle finalità<sup>101</sup>. Tale orientamento era già previsto all'interno del progetto di legge, secondo il quale la condotta dell'agente era integrata dalla non corrispondenza tra il finanziamento e il suo scopo<sup>102</sup>.

Tale impostazione appare confermata dall'analisi della dizione della norma, dalla quale si evince che non vi è alcun riferimento testuale che si rifaccia a comportamenti distrattivi. L'intento che la norma esprime sembra, così, essere l'eliminazione di qualsiasi problema concernente

---

<sup>100</sup> F. COPPI, *op. cit.*, pag. 64; A. GENTILE, "L'illecita captazione di risorse pubbliche" in *i nuovi profili penali nei rapporti con la pubblica amministrazione* di A. Macrillò, Padova, 2013, pag. 408.

<sup>101</sup> E. DINACCI, "Modifiche in tema di delitti dei pubblici ufficiali contro la Pubblica Amministrazione" in *Giust. pen.*, 1990, pag. 279.

<sup>102</sup> A. SEGRETO-G. DE LUCA, *op. cit.*, pag. 181-182.

l'eventuale destinazione del contributo ad una finalità di pubblico interesse diversa da quella per cui fu concesso il finanziamento, cercando presumibilmente di non ricreare le premesse per i contrasti che si erano creati nel concetto di distrazione ora abrogato. Per tale via, si sarebbero riaperte le dispute che erano venute meno con l'abrogazione del peculato per distrazione, quali, ad esempio, la vecchia formulazione normativa proposta dal Dinacci, secondo il quale bisognava subordinare la rilevanza penale ad un impiego che contrastasse con le finalità per cui il finanziamento era stato erogato o al conseguimento di un ingiusto profitto privato.

Seguiva quest'orientamento la proposta di legge n. 2709 del 21 marzo 1985 che prevedeva, infatti, all'art. 9 l'ipotesi di distrazione di contributi, sovvenzioni e finanziamenti destinati a iniziative dirette alla realizzazione di opere o per attività di pubblico interesse "per finalità private". Va evidenziato come la stessa proposta di legge riproponeva le figure del peculato per appropriazione e per distrazione, nonché dell'interesse privato in atti di ufficio, sintomi dello scetticismo nell'opportunità di modificare la disciplina dei reati contro la pubblica amministrazione.

L'art. 3 del disegno di legge n. 1250 del 15 marzo 1985 collegava strettamente la destinazione del finanziamento impressa dalla pubblica amministrazione erogante al fine effettivamente conseguito, sanzionando non solo la distrazione a profitto proprio o altrui, ma anche l'impiego di fondi per la realizzazione di iniziative diverse da quelle indicate nel provvedimento di concessione, e condizionando la punibilità alla mancata esecuzione delle opere, dei servizi e delle prestazioni previste nell'atto di erogazione<sup>103</sup>.

---

<sup>103</sup> V. PATALANO, *op. cit.*, pag. 53-54.

La laconicità dell'espressione adoperata dal codice penale vigente determina numerose incertezze: innanzitutto, sembra mancante nella fattispecie in esame un raccordo con le normative di riferimento sulle agevolazioni pubbliche relativamente ad inadempimenti parziali o di minor rilievo che, se coordinate con istituti civilistici e amministrativi, quali, ad esempio, la decadenza, la revoca o sospensione delle agevolazioni, le penali, le sanzioni pecuniarie amministrative, potrebbero assicurare al sistema dei sostegni pubblici all'economia maggiore funzionalità ed efficienza. Un'integrazione di tal specie, infatti, quale da più parti proposta in passato, avrebbe il pregio di confinare la sanzione penale in un ruolo più limitato e forse più incisivo, riservandola ai soli casi di speciale gravità.

Tralasciando i lavori preparatori e guardando alla lettera della norma, si potrebbe ritenere che l'art. 316-bis c.p. configuri un tipo di condotta complessa e articolata in due momenti: il primo che si realizza nel conseguimento del finanziamento per il fine pubblico, il secondo, invece, sarebbe volto a destinare il contributo verso obiettivi diversi da quelli dichiarati. Secondo questa ipotesi sarebbe ininfluenza, ai fini della qualificazione del fatto di cui all'art. 316-bis c.p., che il soggetto agente abbia o meno avuto il proposito di non destinare il contributo alle opere o alle attività di pubblico interesse dichiarate fin dalla richiesta di sovvenzionamento. Non sono rilevanti la presenza o l'assenza di riserve mentali o di mendacio circa la destinazione del contributo ovvero la presenza o la mancanza del proposito di destinare il contributo nella direzione impressa dall'ente erogatore, ma il fatto che il denaro erogato sia stato effettivamente destinato all'opera e all'attività per cui esso era stato richiesto e concesso<sup>104</sup>.

---

<sup>104</sup> F. COPPI, *op. cit.*, pag. 64-65.

Per determinare gli elementi principali della condotta nel reato di malversazione occorre muoversi dallo scopo dell'erogazione. Si presenta come decisivo il fatto che dal provvedimento di concessione o dai fini istituzionali dell'ente pubblico e dai riferimenti legislativi in materia delle agevolazioni di cui si tratta sia ricavabile un vincolo di destinazione sufficientemente determinato, tale da rendere possibile un correlativo serio adempimento e, successivamente, la sua verifica. A riguardo, appare superfluo annotare che le situazioni possono essere differenti tra loro, prestandosi ad un accertamento più o meno semplice a seconda della maggiore o minore specificità del vincolo medesimo: quando l'attribuzione delle risorse pubbliche abbia luogo, in base alla normativa di settore, su richiesta dell'interessato e dietro presentazione di un progetto dettagliato o direttamente di un'opera o attività avente determinate caratteristiche, la verifica *ex post* verterà sulla realizzazione o meno di esso, mentre il riscontro della non destinazione dei fondi risulterà problematico nel caso in cui il sovvenzionamento pubblico sia, invece, legato ad iniziative, opere o attività dai contorni non chiaramente definiti.

Il concetto di “mancata destinazione alle predette finalità”, senza alcun riferimento a qualsiasi ipotesi di distrazione, contribuisce a tracciare con migliore chiarezza i contorni della norma, per un'interpretazione e un'applicazione più corretta e senza equivoci della stessa.

Nella fattispecie delittuosa in questione rientra, quindi, qualsiasi destinazione dei fondi, purchè si discosti dal vincolo impresso dalla pubblica amministrazione, anche se diretta alla realizzazione di altra opera di pubblico interesse. La sola mancata destinazione non integra il

---

reato se i fondi non sono utilizzati per motivi di ordine tecnico o per altra ragione.

L'essenza del reato, quindi, non consiste di per sé nella sola distrazione dei contributi, sovvenzioni o finanziamenti ottenuti, i cui connotati sono stati analizzati nel capitolo precedente, verso finalità diverse, ossia nella divergenza rispetto ai vincoli posti con l'emissione dall'ente erogatore, ma anche nella loro omessa utilizzazione, ossia nel caso in cui l'opera non sia stata per nulla eseguita, senza alcuna giustificazione o senza restituzione<sup>105</sup>.

Al di là di queste ipotesi, acquistano rilievo profili qualitativi e quantitativi della difformità tra quanto è stato realizzato e l'impegno assunto con la ricezione dei fondi. A riguardo, la formula normativa non aiuta molto, dovendosi piuttosto risalire all'ispirazione della legge ed evitare così conclusioni eccessivamente formalistiche.

La “non destinazione alle predette finalità” non può ragionevolmente consistere in qualsiasi scostamento, ossia in ogni anche minimo grado di difformità tra il realizzato e i vincoli di oggetto e di tempo posti dalla pubblica amministrazione in relazione alla finalità perseguita con l'attribuzione, ma ricomprenderà, invece, soltanto quelle divergenze che, toccando il nucleo sostanziale dell'iniziativa, opera o attività di cui ai vincoli suddetti, siano in grado di frustrare lo scopo di pubblico interesse per cui i fondi sono stati concessi.

L'art. 316-bis c.p., facendo leva per la rilevanza della condotta del reato alle “predette finalità” e ancorandola, dunque, a un determinato scopo impresso dalla pubblica amministrazione, non consente al privato di spostare i fondi destinati all'iniziativa, opera o attività dal vincolo

---

<sup>105</sup> I. CACCIAVILLANI, *I delitti dei pubblici ufficiali nell'attività amministrativa*, Padova, 2001, pag. 111-112; F. DE LEO, *I delitti contro la P.A. dopo la legge 86/1990*, 1992, pag. 98; A. PAGLIARO, *op. cit.*, pag. 98; V. PATALANO, *op. cit.*, pag. 54-55; G. SANTACROCE, *Pubblica amministrazione e giurisdizione penale vol. I*, pag. 66.

impresso su iniziative, opere o attività diverse, anche se connotate da pari pubblico interesse<sup>106</sup>. Allo stesso tempo, tuttavia, non può attribuire alcun rilievo a qualsiasi variante, seppur modesta, caratterizzata dal medesimo interesse pubblico, che il privato abbia apportato all'iniziativa, opera o attività concordata<sup>107</sup>.

Da qui deriva la previsione della consumazione che interviene nel momento della “non destinazione” dei fondi alle finalità di cui all'erogazione, dunque, a seconda delle volte, o con la loro concreta destinazione verso finalità differenti, o con la mancata utilizzazione di essi. Se, però, nelle precedenti interpretazioni del codice, la dottrina si era espressa stabilendo che la mancata destinazione non potesse equivalere a mera inutilizzazione del finanziamento, ora parte di essa ritiene che anche la mera inutilizzazione possa configurare il reato in esame, come si desume dalla lettera della norma. Ciò non esclude che anche in caso di condotta omissiva pura occorra accertare con attenzione se la mancata destinazione delle risorse ai fini prestabiliti non sia dovuta a fattori oggettivi o a cause non imputabili all'agente, ciò al fine di evitare il rischio di trasformare l'art. 316-bis c.p. in una norma che introduce un vero e proprio obbligo penalmente sanzionato di realizzare, comunque e ad ogni costo, le attività o le opere in vista per cui il finanziamento pubblico è stato concesso<sup>108</sup>.

Sul tema sembra di poter affermare che la condotta tipizzata dal legislatore possa prestarsi ad essere integrata sia con la condotta

---

<sup>106</sup> A. PAGLIARO, *op.cit.*, pag. 118; M. ROMANO, “*I delitti contro la pubblica amministrazione*” *op. cit.*, pag. 67; G. SANTACROCE, *op. cit.*, pag. 66; S. SEMINARA, *op. cit.*, pag. 6.

<sup>107</sup> C. BENUSSI, “*Note*” *op. cit.*, pag. 1059; M. PELISSERO, “*Osservazioni*” *op. cit.*, pag. 195; P. PISA, *op. cit.*, pag. 50; M. ROMANO, “*I delitti contro la pubblica amministrazione*” *op. cit.*, pag. 68; S. SCOTTI, “*La nuova fattispecie di malversazione a danno dello Stato: Primi rilievi*” in *Riv. it. Dir. proc. pen.*, 1991, pag. 975.

<sup>108</sup> G. FIANDACA-E. MUSCO, *op. cit.*, vol. I, pag. 202-203.

omissiva sia con una commissiva. La non destinazione dei fondi alle finalità previste può, infatti, integrarsi sia con la mancata utilizzazione sia con la distrazione delle somme ricevute, ammettendo, così, entrambe le tesi contrapposte. Tuttavia, l'una ritiene che la condotta di distrazione di fondi rilevi solo nel senso della mancata destinazione del denaro alle finalità prescritte dall'atto di erogazione e, quindi, in termini puramente omissivi<sup>109</sup>. L'altra considera, come già ricordato poco sopra, la condotta di mancata utilizzazione come atto di scorretta gestione dei fondi e, conseguentemente, come comportamento commissivo.

In quest'ottica va condivisa la posizione<sup>110</sup> secondo cui il giudice deve accertare la conformità-difformità del progetto finanziato rispetto a quello realizzato, in modo tale da valutare se la difformità sia tale da incidere sulle finalità del finanziamento, integrando così il reato *de quo*.

La destinazione dei fondi alle finalità pubbliche va letta con riferimento al progetto finanziato. Questa considerazione comporta che lo sviamento dei fondi possa avvenire sia all'inizio, non destinando le somme nella realizzazione delle opere o nello svolgimento dell'attività previste, sia dopo, apportando variazioni illegittime *in itinere* al progetto finanziato.

Non rileva ai fini dell'integrazione della condotta nel reato in esame se la distrazione intervenga per il conseguimento di un profitto proprio o altrui o se essa non intervenga e neppure se detta distrazione consista in un prelievo della somma dal luogo di deposito per essere destinata alla realizzazione di altre attività, ovvero consista nel lasciarla depositata nel luogo in cui si trova, senza destinarla alla sua propria finalità<sup>111</sup>.

---

<sup>109</sup> B. BEVILACQUA, *op. cit.*, pag. 541; A. GULLO, *Malversazione a danno dello stato (Art. 316-bis)*, in *Dizionario dei reati contro l'economia*, Milano, 2000, pag. 416; G. MARCONI, *op. cit.*, pag. 8; S. SCOTTI, *op. cit.*, pag. 973.

<sup>110</sup> P. PISA, "Commento"; A. SEGRETO-G. DE LUCA, *op. cit.*, pag. 185-186.

<sup>111</sup> A. SEGRETO-G. DE LUCA, *op. cit.*, pag. 186.

Come precedentemente riscontrato, l'art. 316-bis c.p. intende proteggere il vincolo di destinazione dei finanziamenti erogati dagli enti pubblici, in modo da raggiungere le specifiche e ben individuate finalità inizialmente prefisse. È chiaro, quindi, che le condotte di distrazione delle somme verso finalità private o per eseguire opere diverse da quelle per cui erano concessi i finanziamenti configurino il reato in esame<sup>112</sup>.

Considerando l'obbligo di rispettare in tutto per tutto il vincolo di destinazione delle somme erogate, il reato si realizzerà ugualmente nel caso in cui l'opera sovvenzionata sia stata portata a termine, ma contestualmente siano state eseguite opere diverse<sup>113</sup>.

Allo stesso modo si avrà la condotta di malversazione nel caso in cui l'agente distraiga solo una parte della somma ottenuta<sup>114</sup>. Il reato è stato in tal modo considerato, ad esempio, nella condotta degli imputati che, avendo ottenuto la prima rata di un contributo ex l. n. 488 del 1992 erogato dallo Stato da investire nell'ambito di un'attività produttiva, non lo avevano destinato a tale finalità, ma una parte era stata da loro impiegata in pagamenti non dovuti, un'altra parte era stata investita in titoli e un'altra ancora era stata da loro depositata in un libretto di risparmio nominativo, utilizzando, così, il contributo per un loro interesse personale<sup>115</sup>.

Laddove la somma erogata dall'ente pubblico non possa seguire, per qualsiasi sopravvenienza, la destinazione prevista, le somme eventualmente residue devono essere restituite all'ente pubblico

---

<sup>112</sup> P. TROJANO, *op. cit.*, pag. 3935;

<sup>113</sup> v. Cass., 7 luglio 1997, Sciarrino; B. BEVILACQUA, *op. cit.*, pag. 542;

<sup>114</sup> v. Cass., 17 settembre 1998, n. 9881, Cosentini; B. BEVILACQUA, *op. cit.*, pag. 542.

<sup>115</sup> v. Cass. pen. sez VI, 25 novembre 2008, n. 48380, in *GD*, 2009, pag. 78; A. DI AMATO, *Codice penale delle imprese e delle società*, Milano, 2011, pag. 1047.

erogante<sup>116</sup>. Secondo una diversa impostazione, però, al fine di integrare la fattispecie, è sufficiente un'omessa destinazione, anche parziale, che non necessiti della restituzione del residuo all'ente erogante, fermo restando il limite individuato dal principio di offensività, in caso di somme di modesta entità<sup>117</sup>.

Nonostante la lettera della norma sembri riferirsi solo a finanziamenti proiettati verso il futuro, il reato, secondo parte della dottrina<sup>118</sup>, sussisterebbe anche nel caso in cui il privato, dopo la richiesta di erogazione, ma prima dell'atto definitivo, esegua l'opera prevista a spese proprie e poi provveda a ripianare queste ultime utilizzando i finanziamenti ottenuti<sup>119</sup>. Questa tesi, però, è stata criticata, in quanto, nel caso di specie, non si realizza una vera e propria deviazione dei fondi pubblici dall'interesse generale, bensì, da un lato, un'anticipazione dei mezzi economici da parte del futuro beneficiario e, dall'altro, una destinazione dei fondi all'opera prevista, seppure nella forma indiretta della copertura delle spese anticipate a tal fine, anche a vantaggio della p.a.<sup>120</sup>.

Controversa è una questione già accennata nel presente paragrafo, ossia se si realizzi la punibilità del privato che, pur avendo disatteso le modalità esecutive del finanziamento, contributo o sovvenzione, abbia destinato la concessione patrimoniale a scopi alternativi di pubblico interesse, ovvero, pur avendo realizzato l'opera prestabilita nel titolo di

---

<sup>116</sup> v. Cass., 24 luglio 2001, n. 29541, Gilotti; C. BENUSSI, *op. cit.*, pag. 1957; B. BEVILACQUA, *op. cit.*, pag. 543; A. PAGLIARO, *op. cit.*, pag. 102; P. PISA, "Malversazione a danno dello Stato" *op. cit.*, pag. 283; M. ROMANO, "I delitti contro la pubblica amministrazione" *op. cit.*, pag. 68; P. TROJANO, *op. cit.*, pag. 3938.

<sup>117</sup> v. Cass., 27 maggio 1998, n. 9881, Cosentini, in *C.E.D. Cass.*, n. 213047; I. CACCIAVILLANI, *op. cit.*, pag. 112.

<sup>118</sup> F. COPPI, *op. cit.*, pag. 62; P. TROJANO, *op. cit.*, pag. 3938.

<sup>119</sup> F. COPPI, *op. cit.*, pag. 60; P. TROJANO, *op. cit.*, pag. 3938.

<sup>120</sup> C. BENUSSI, *op. cit.*, pag. 1060; S. SCOTTI, *op. cit.*, pag. 974; P. TROJANO, *op. cit.*, pag. 3938.

concessione, abbia successivamente destinato l'erogazione a scopi del tutto estranei alle finalità predette.

Secondo parte della dottrina e della giurisprudenza, la prima ipotesi dovrebbe risolversi in senso negativo, ritenendo che sia esente da punizione il privato che, pur sovrapponendosi alle valutazioni discrezionali compiute dalla pubblica amministrazione, destini l'erogazione a finalità pubbliche differenti. Più in particolare, si ritiene che la condotta sia penalmente rilevante soltanto se la difformità tra il risultato in concreto perseguito e quello in astratto voluto dalla legge e dall'amministrazione precedente non sia tale da frustrare il programma di concessione, i fini perseguiti dalla legge e dell'Ente pubblico erogatore<sup>121</sup>.

L'opinione appena descritta, che si concretizza nella delimitazione della condotta tipica solo alle ipotesi di distrazione per fini di profitto privato<sup>122</sup> ovvero nella presenza di un danno per la pubblica amministrazione, nella specie ritenuto insussistente<sup>123</sup>, è stata disattesa dalla prevalente dottrina e dalla giurisprudenza, perché, anche in questo caso, sarebbe violata la specifica destinazione dei fondi impressa dall'ente erogante, non potendosi ammettere una sovrapposizione della valutazione di utilità pubblica da parte del privato fruitore del finanziamento rispetto a quella prevista dalla legge e concretamente individuata dagli organi dello Stato<sup>124</sup>.

La seconda delle ipotesi prospettate, ove ad esempio il privato sostenga a proprie spese gli oneri di realizzazione dell'opera di interesse pubblico e, successivamente, incameri al patrimonio personale il

---

<sup>121</sup> A. GENTILE, *op. cit.*, pag. 412.

<sup>122</sup> B. BEVILACQUA, *op. cit.*, pag. 543; S. SEMINARA, *op. cit.*, pag. 822.

<sup>123</sup> B. BEVILACQUA, *op. cit.*, pag. 543; A. PAGLIARO, *op. cit.*, pag. 101.

<sup>124</sup> P. PISA, "Malversazione a danno dello Stato" *op. cit.*, pag. 51; F. COPPI, *op. cit.*, pag. 69.

*tantundem* erogatogli, dovrebbe essere risolta, altresì, in senso negativo, anche se non mancano opinioni di senso contrario.

Il delitto, inoltre, non sorge se la mancata destinazione dei finanziamenti sia diventata obiettivamente impossibile o sia derivata da fattori non imputabili all'agente<sup>125</sup>. In questi casi, la parte dei contributi che non è stata utilizzata deve essere restituita e, correlativamente, la pubblica amministrazione è legittimata a sospendere l'erogazione dei contributi stessi e a chiedere la restituzione di quelli già versati<sup>126</sup>.

Considerando, quindi, che non possa ritenersi lecita la concreta destinazione del finanziamento al soddisfacimento di un pubblico interesse qualsiasi, non si può comunque considerare illecita ogni deviazione, seppure minima, dall'opera prevista.

Nella norma in esame non è tutelata l'opera in quanto tale, ma la sua funzione, ovvero lo specifico interesse pubblico che essa deve conseguire in base a quanto previsto all'atto dell'erogazione. Qualora l'opera o le attività realizzate, sebbene diverse da quelle descritte dal progetto di finanziamento, siano idonee a soddisfare la funzione prevista dal progetto stesso, ossia qualora la diversa destinazione sia comunque tale da assicurare il conseguimento dello scopo tipico stabilito, la deviazione dell'opera prevista non sarà penalmente rilevante.

Nonostante quest'ultima precisazione, appare evidente l'eccessivo rigore della fattispecie in questione. Deve, allora, condividersi l'opinione di chi sostiene che la norma, ignorando la realtà economica, rischia di causarne la paralisi<sup>127</sup>.

---

<sup>125</sup> G. FIANDACA-E. MUSCO, *op. cit.*, vol. I, pag. 200.

<sup>126</sup> V. Cons. Stato, 11 marzo 1999, n. 259, Reg. Friuli Venezia Giulia c. Loretto; Cass., 27 luglio 2001, n.29541, Gilotti; B. BEVILACQUA, *op. cit.*, pag. 544.

<sup>127</sup> S. BOLOGNINI, *op. cit.*, pag. 148; E. DINACCI, *op. cit.*, pag. 279.

Nel caso in cui, infatti, l'opera o l'attività non fossero realizzate per motivi tecnici, non sarebbe comunque consentito al beneficiario del fondo realizzare un'opera o un'attività sostitutiva, anch'essa di pubblico interesse, ma inidonea a conseguire l'interesse prefissato. Le diverse opere realizzate sono in grado di escludere la responsabilità penale solo se equivalenti a quelle finanziate, ovvero devono essere idonee al perseguimento dello scopo tipico prefissato e non genericamente strumentali al conseguimento di un altro interesse, sebbene di interesse generale<sup>128</sup>.

Ai fini della trattazione, appare, quindi, più semplice e lineare riconoscere che l'articolo in esame possa integrarsi in una fattispecie di reato omissivo proprio, il cui evento consista nella realizzazione di una difformità tra il risultato concretamente conseguito e quello astrattamente individuato dalla legge e dall'amministrazione precedente. Tale risultato, senza dover necessariamente ricorrere a interpretazioni eccessivamente formalistiche e contrastanti fra loro, può realizzarsi mediante un'omissione che, a seconda dei casi, può concretamente configurarsi o in una mera inerzia dell'agente o in una mancata destinazione integrata da un comportamento distrattivo.

Tale impostazione si basa sul fatto che la "non destinazione" ha una connotazione volutamente generica rispetto a quella di distrazione, che quindi consente di ricomprendervi anche comportamenti differenti, la mancata utilizzazione del contributo, da una parte, e una c.d. distrazione omissiva, ossia l'impiego dello stesso per finalità diverse da quelle per cui è stato erogato, dall'altra, che producono il medesimo risultato<sup>129</sup>.

Questa duplice conformazione omissiva del reato risulta essere, quindi, il mezzo più idoneo ad evitare le eccessive espansioni delle

---

<sup>128</sup> S. BOLOGNINI, *op. cit.*, pag. 148.

<sup>129</sup> E. MEZZETTI, "Frodi comunitarie" in *Dig. Pen.*, Torino, 2010, pag. 320.

nozioni di azione ed omissione fuori dei confini loro propri, in cui sono incorse la dottrina e la giurisprudenza precedentemente richiamate nella presente trattazione al fine di determinare la natura della presente disposizione<sup>130</sup>.

## **1.2. Il ruolo del provvedimento di concessione del finanziamento nell'art. 316-bis c.p. ai fini della consumazione del reato.**

Gioca un ruolo fondamentale ai fini della sussistenza della condotta di malversazione e della sua consumazione il provvedimento di assegnazione di finanziamenti, il quale, nel dettare la disciplina specifica del rapporto tra privato e pubblica amministrazione, diventa indispensabile per stabilire quando interviene l'effettiva violazione degli obblighi assunti dal concessionario<sup>131</sup>.

Rilevando ai fini della consumazione il mancato impiego delle erogazioni nella direzione del vincolo impresso dalla pubblica amministrazione, il reato si configura, secondo parte della dottrina e della giurisprudenza, come omissivo: la consumazione si ha con la scadenza del termine utile per l'adempimento. La rilevanza penale della condotta non può, tuttavia, sorgere dal semplice superamento dei termini previsti, ma deve essere sempre accompagnata dagli altri elementi costitutivi della fattispecie, come l'intenzionalità della condotta<sup>132</sup>.

La *ratio* della rilevanza attribuita alla forma omissiva sembra stare soprattutto nella supposizione, da parte del legislatore, che chi tenga inutilizzata una somma di denaro a destinazione pubblica, senza farla

---

<sup>130</sup> B. BEVILACQUA, *op. cit.*, pag. 541; A. GENTILE, *op. cit.*, pag. 412-413.

<sup>131</sup> B. BEVILACQUA, *op. cit.*, pag. 546; R. PALMA, *op. cit.*, pag. 87.

<sup>132</sup> C. BENUSSI, *op. cit.*, pag. 1059; B. BEVILACQUA, *op. cit.*, pag. 545; S. BOLOGNINI, *op. cit.*, pag. 146-149; G. FIANDACA-E. MUSCO, *op. cit.*, vol. I, pag. 310; A. PAGLIARO, *op. cit.*, pag. 100; M. PELISSERO, *op. cit.*, pag. 194; P. PISA, "Malversazione a danno dello Stato" *op. cit.*, pag. 50; M. ROMANO, "I delitti contro la pubblica amministrazione" *op. cit.* pag. 65; S. SCOTTI, *op. cit.*, pag. 973; P. TROJANO, *op. cit.*, pag. 3934.

fruttare, sia in attesa della migliore occasione per deviarla verso una finalità privata. Si tratta di una sorta di forma anticipata di tentativo, che viene parificata al fatto consumato. È comunque presente la lesione all'interesse pubblico integrata dalla mancata destinazione delle somme alle loro finalità, motivo per cui la non destinazione al fine pubblico sia stata parificata a una condotta più complessa, come quella che prevede la distrazione ad una finalità privata<sup>133</sup>.

Secondo altri autori<sup>134</sup>, invece, ci si troverebbe di fronte ad un reato commissivo. Questa tesi muove dalla considerazione delle precedenti ipotesi di malversazione che il nostro ordinamento positivo ha riconosciuto: quella di cui all'art. 864 cod. comm., quella di cui all'art. 315 c.p e quella di cui all'art. 570 cpv., n. 1 c.p., di cui le prime due sono abrogate, mentre l'ultima è ancora in vigore. Appare, quindi, opportuno un breve cenno a dette norme per poter giungere alla concezione di malversazione oggi considerata.

L'art. 864 cod. comm. prevedeva la malversazione del curatore fallimentare, che si realizzava mediante qualsiasi condotta di cattiva amministrazione dei beni assoggettati a fallimento<sup>135</sup>.

Si ha, invece, la malversazione familiare di cui all'art. 570 cpv., n. 1 c.p. quando il genitore nell'esercizio della patria potestà, il tutore o il coniuge conducono in modo pregiudizievole l'amministrazione del patrimonio delle persone loro affidate<sup>136</sup>.

L'art. 315 c.p., ora abrogato, prevedeva la malversazione a danno dei privati che era limitata alle ipotesi di appropriazione o di distrazione a

---

<sup>133</sup> A. PAGLIARO, *op. cit.*, pag. 99.

<sup>134</sup> A. SEGRETO-G. DE LUCA, *op. cit.*, pag. 184; B. PETROCELLI, *L'appropriazione indebita*, Napoli, 1933, pag. 430; P. TROJANO, *op. cit.*, pag. 3934.

<sup>135</sup> A. SEGRETO-G. DE LUCA, *op. cit.*, pag. 184; B. PETROCELLI, *op. cit.*, pag. 430.

<sup>136</sup> A. SEGRETO-G. DE LUCA, *op. cit.*, pag. 184; G. D. PISAPIA, *Delitti contro la famiglia*, Torino, 1953, pag. 702.

profitto proprio o di un terzo, di denaro o cosa mobile appartenente alla p.a..

Il nucleo centrale della condotta di malversazione di queste tre figure è costituito dall'amministrazione scorretta del denaro o delle cose amministrate, con la limitazione, nell'ipotesi dell'art. 315 c.p., alle ipotesi distrattive e appropriative.

La condotta descritta dall'art. 316-bis c.p. si sostanzia proprio in quella *mala gestio* dei fondi ricevuti, comune ai reati poco sopra esaminati, presupponendo così un comportamento attivo di tipo distrattivo<sup>137</sup>. Il legislatore, sostituendo all'espressione "li distrae a profitto proprio o altrui o comunque li impiega nella realizzazione di iniziative estranee alla destinazione stabilita", inserita nel progetto di legge, con l'espressione "non li destina alle predette finalità", da una parte ha ampliato il contenuto della condotta e, dall'altro, l'ha anticipata. Il comportamento di mancata utilizzazione dei fondi rappresenta, secondo l'orientamento in questione, un'apparente omissione, concretizzandosi in un *non facere*, in quanto anch'esso costituirebbe uno scorretto atto di gestione di una somma già erogata<sup>138</sup>. Ne consegue che solo in questi termini può essere accolta l'autorevole impostazione<sup>139</sup> secondo cui anche l'inutilizzazione del finanziamento può integrare il reato, sempre se sia accertata che la mancata utilizzazione sia indipendente da fattori oggettivi o comunque a cause non imputabili all'agente.

Allo scopo di individuare il momento consumativo della condotta, trattandosi di comportamenti omissivi, nel caso di inutilizzazione dei

---

<sup>137</sup> B. BEVILACQUA, *op. cit.*, pag. 541; A. SEGRETO-G. DE LUCA, *op. cit.*, pag. 186.

<sup>138</sup> R. PALMA, *op. cit.*, pag. 87; v. sent. Trib. Milano, 10 novembre 1997, in *GM*, 1998, pag. 472.

<sup>139</sup> G. FIANDACA-E. MUSCO, *op. cit.*, pag. 200; A. SEGRETO-G. DE LUCA, *op. cit.*, pag. 185.

finanziamenti allo scopo previsto, il termine entro il quale il finanziamento deve essere impiegato e il cui vano superamento fa sorgere il reato sarà spesso esplicito quando esattamente previsto nell'atto di concessione dei finanziamenti in questione. Diversamente, tale termine si dovrà ricavare dalla normativa di settore, dalla situazione contingente o dalle concrete circostanze del caso, quali le finalità del finanziamento, la natura o le caratteristiche delle opere o dell'attività da realizzare, quindi, da tutti i dati significativi della singola concreta operazione, essendo ovviamente impensabile, rispetto alle finalità della norma e all'esigenza di assicurare e controllare che contributi, sovvenzione e finanziamenti siano impiegati conformemente al fine pubblico, che dopo l'erogazione il denaro rimanga nelle mani del percettore, senza essere poi destinato all'impiego previsto, e che la "mancata destinazione" non si realizzi con il fatto di non aver impiegato il finanziamento ingiustificatamente dopo un certo periodo di tempo<sup>140</sup>.

L'individuazione del termine, in queste ipotesi, può dar luogo a delicati problemi che, però, non differiscono da quelli propri dei reati omissivi, per i quali non è dettato un termine esplicito entro cui deve essere compiuta la condotta positiva, dovendo così effettuare una valutazione della situazione, fondata sui dati sopra ricordati, al fine di consentire l'individuazione del limite temporale<sup>141</sup>.

---

<sup>140</sup> v. Trib. Milano, 10 novembre 1997, Bottinelli; Cass., 28 novembre 2002, n. 222987, in *Riv. pen.*, 2003, pag. 40; Cass., 18 novembre 2010, n. 248787; F. ANTOLISEI, *op. cit.*, *Parte speciale II*, pag. 326-327; B. BEVILACQUA, *op. cit.*, pag. 541; M. GAMBARDELLA, "Art. 316-bis. Malversazione ai danni dello Stato" in *Codice penale. Rassegna di giurisprudenza e di dottrina* di G. Lattanzi, Milano, 2010, pag. 63-64; M. ROMANO, "I delitti contro la pubblica amministrazione" *op. cit.*, pag. 69; A. SEGRETO-G. DE LUCA, *op. cit.*, pag. 184; B. PETROCELLI, *op. cit.*, pag. 430; P. TROJANO, *op. cit.*, pag. 3935.

<sup>141</sup> F. COPPI, *op. cit.*, pag. 68.

Una parte importante della dottrina<sup>142</sup> ritiene che il mero inadempimento dell'obbligo legale entro il termine previsto dall'atto di concessione, sebbene costituisca il presupposto per l'applicazione delle sanzioni amministrative, non possa da solo giustificare l'applicazione della norma qui analizzata. A tale fine sarà necessario valutare l'essenzialità del termine, ossia se l'attività cui il fruitore dei finanziamenti si è obbligato non potrà più essere portata a compimento dopo la scadenza del termine previsto, o per impossibilità materiale o in quanto divenuta inutile ai fini della realizzazione dell'interesse della p.a. erogante.

La giurisprudenza è di tutt'altro avviso<sup>143</sup>, ritenendo che il reato di malversazione a danno dello Stato sia di pura omissione, poichè la sua configurazione è strettamente legata all'individuazione del termine entro il quale il finanziamento deve essere utilizzato, e la cui scadenza, senza l'utilizzazione dello stesso per lo scopo per cui è stato concesso, segna il momento consumativo, non potendo comunque escludere che, fino a quando detta scadenza non si sia verificata, l'agente non provveda alla realizzazione delle opere con altri mezzi economici di cui abbia o acquisti disponibilità, pur avendo nel frattempo destinato quei finanziamenti conseguiti ad altra finalità<sup>144</sup>.

Integra il reato non un semplice ritardo nella realizzazione dell'opera, ma solo la presenza di un ritardo "essenziale", ossia tale da incidere sul

---

<sup>142</sup> R. PALMA, *op. cit.*, pag. 88-89; M. ROMANO, "I delitti contro la pubblica amministrazione" *op. cit.*, pag. 69.

<sup>143</sup> v. sent. Trib. Milano, 10 novembre 1997, in *GM*, 1998, pag. 472.

<sup>144</sup> v. sent. Cass. pen. sez. VI, 28 novembre 2002, n. 40375; G. CASSANO- M. DE GIORGI, *Danno non patrimoniale da reato*, Santarcangelo di Romagna (RN), 2010, pag. 76; L. D. CERQUA, *op. cit.*, pag. 88;

soddisfacimento degli interessi pubblici connessi alla realizzazione o allo svolgimento dell'attività<sup>145</sup>.

Tale configurazione del termine previsto nel provvedimento di concessione sembra, quindi, escludere la configurabilità del tentativo, in quanto il termine o non è ancora scaduto ovvero il reato è già consumato e la violazione del termine essenziale ha già determinato la lesione del bene giuridico tutelato. Tale orientamento, però, non è accoglibile, perché il soggetto attivo del reato può determinare con un precedente comportamento l'impossibilità di adempiere l'obbligo legale; così, quindi, il tentativo, la desistenza e il recesso attivo sono ammissibili<sup>146</sup>.

Prima dell'individuazione del termine, il fatto non costituisce reato consumato, neppure qualora vengano compiute condotte incompatibili con la volontà di destinare il finanziamento allo scopo prefissato. Infatti, potrebbe avvenire che, prima dello scadere del termine, lo scopo pubblico sia soddisfatto in altro modo. Può profilarsi, tuttavia, un'omissione tentata, se il comportamento si concretizzi in atti idonei e diretti in modo non equivoco a commettere il reato<sup>147</sup>.

Oltre tale termine non persiste l'obbligo di avviare l'opera o l'attività, mentre rimane quello di restituire allo Stato o all'ente erogatore il denaro ricevuto, in virtù della sinallagmaticità della pretesa del soggetto finanziatore<sup>148</sup>.

---

<sup>145</sup> C. BENUSSI, *op.cit.*, pag. 1054; M. GAMBARDELLA, *op. cit.*, pag. 63-64.

<sup>146</sup> R. PALMA, *op. cit.*, pag. 88-89; A. SEGRETO-G. DE LUCA, *op. cit.*, pag. 188.

<sup>147</sup> A. PAGLIARO, *op. cit.*, pag. 100.

<sup>148</sup> I. CACCIAVILLANI, *op. cit.*, pag. 112-113.

## **2.1. La condotta nell'indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato: l'utilizzo o presentazione di dichiarazioni o di documenti falsi.**

La condotta nel reato di indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato di cui all'art. 316-ter c.p. si concretizza nell'utilizzazione o nella presentazione di dichiarazioni o di documenti falsi, oppure in omesse informazioni ai quali sia casualmente collegata la percezione indebita di aiuti economici erogati dalla p.a. interna o comunitaria.

Si tratta, dunque, di una figura delittuosa costituita da più condotte equivalenti tra loro, di cui la prima si concretizza in un comportamento attivo, a sua volta distinto in altre due forme di realizzazione, mentre la seconda in un'ipotesi di illecito tipicamente omissivo.

Caratteristica del reato in esame è la cooperazione artificiosa della vittima nello stesso, poiché la consumazione interviene attraverso la necessaria collaborazione del soggetto passivo che, mediante il compimento di un atto di disposizione patrimoniale, contribuisce alla verifica dell'evento penalmente rilevante<sup>149</sup>.

Con specifico riferimento all'ipotesi commissiva, di cui si discute nel presente paragrafo, si ritiene che l'ampia dizione della lettera della norma ricomprenda tutte le possibili modalità di trasferimento delle informazioni mendaci agli organi competenti a erogare i finanziamenti<sup>150</sup>. A tal proposito, si è rilevato che, mentre quando nella norma si parla di "presentazione di dichiarazioni" ci si riferisce alle c.d. dichiarazioni di verità o di scienza, che possono consistere tanto nella compilazione di appositi formulari quanto nella presentazione di altri

---

<sup>149</sup> D. CARCANO, *op. cit.*, pag. 138; C. PACETTI, "Il rapporto tra i reati di indebita compensazione di crediti tributari e indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato" in *Cass. pen.*, 2013, pag. 1576, nota a sent. Cass. sez. III, 14 dicembre 2011, n. 7662.

<sup>150</sup> F. ANTOLISEI, *op. cit.*, *Parte speciale II*, pag. 331; G. FIANDACA-E. MUSCO, *op. cit.*, *vol. I*, pag. 206; M. PELISSERO, "Commento" *op. cit.*, pag. 1039.

documenti, la nozione di “utilizzo” è incerta, sembrando che possa rientrarvi l’uso di qualsiasi documento o di dichiarazione, purchè si configuri come rilevante rispetto all’indebito ottenimento dei finanziamenti<sup>151</sup>. In questo senso, dunque, potrebbero venire in rilievo, anche non direttamente, purchè dimostrino di avere una connessione causale rispetto all’ottenimento della sovvenzione<sup>152</sup>.

La condotta così individuata deve conseguire l’indebito ottenimento di finanziamenti, mutui agevolati o altre erogazioni dello stesso tipo, comunque denominate, concessi o erogati dallo Stato, da altri enti pubblici o dalle Comunità europee.

In base a questa nuova disposizione, quindi, la condotta fraudolenta consiste nella mancata comunicazione di situazioni che avrebbero comportato sicuramente il diniego dei contributi richiesti; il provvedimento di concessione delle pubbliche erogazioni deve, pertanto, essere ottenuto mediante l’utilizzo, la presentazione di dichiarazioni o di documenti falsi o attestanti cose non vere.

Difficilmente spiegabile è l’accostamento nella dizione della norma tra i documenti falsi e quelli attestanti cose non vere, dato che il concetto di falsità cui si fa riferimento integra anche questi ultimi. Parte della giurisprudenza ha suggerito di ricondurre le falsità documentali nel concetto più restrittivo di falsità materiali e, di conseguenza, al fine di dare una spiegazione alla ridondanza dell’inciso in questione, di ricondurre le falsità ideologiche nel concetto di attestazione di cose non vere<sup>153</sup>.

---

<sup>151</sup> F. ANTOLISEI, *Manuale di diritto penale. Parte speciale II*, 2008, pag. 331; M. PELISSERO, “*Commento*” *op. cit.*, pag. 1039.

<sup>152</sup> F. ANTOLISEI, *op. cit.*, *Parte speciale II*, pag. 331; M. RIVERDITI, “*Indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato*” in *Digesto delle discipline penalistiche*, 2004, pag. 418.

<sup>153</sup> M. RIVERDITI, “*Sub art. 316 ter*”, in *AA.VV. Commentario al codice penale*, Torino, 2002, 1357.

Per quanto concerne l'utilizzo del termine "cosa" non vera, anziché di quelli previsti nella parte speciale di "notizie, dati, fatti", si è sostenuto che il legislatore, nel caso di specie, abbia così voluto escludere le mere valutazioni, poiché, essendo prive di una connotazione materiale e essendo solo suscettibili di apprezzamento, non sono riconducibili al termine "cosa"<sup>154</sup>. Tale intenzione del legislatore è, però, criticabile quando esclude *tout court* la rilevanza penale delle valutazioni. La giurisprudenza, infatti, ritiene che queste possano integrarsi nella disposizione alla luce del principio secondo cui una valutazione può essere riconosciuta come oggettivamente vera o falsa, se collocata in un contesto che implichi l'accettazione di parametri di valutazione normativamente determinati o indiscussi<sup>155</sup>.

L'art. 316-ter c.p. non punisce solamente colui che si sia limitato a dichiarare il falso in ordine ai requisiti atti a convincere la p.a. o altri enti a erogare un finanziamento, ma anche colui che abbia reso attendibile il suo mendacio, avvalendosi di una documentazione o da una serie di dichiarazioni, proprie o altrui, false. Da ciò si desume che rientrano nell'ambito applicativo della norma condotte commissive estremamente tipizzate, connotate da particolare intensità fraudolenta<sup>156</sup>.

Nonostante l'ambito di applicazione così configurato, secondo parte della giurisprudenza, risulti sovrapponibile a quello della truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche, se il ricorso a dichiarazioni o documenti dal contenuto non veritiero presenti caratteristiche tali da integrare gli artifici e raggiri, si può dire che l'art. 316-ter c.p. troverà applicazione in tutti quei casi in cui necessiterà reprimere quelle condotte

---

<sup>154</sup> M. PELLISSERO, "Commento" *op. cit.*, pag.6.

<sup>155</sup> V. Cass. pen., sez. V, 9 febbraio 1999, n. 3552, in *Riv. pen.*, 1999, pag. 464; L. 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, pag. 649.

<sup>156</sup> T. GUERRIERI, *op. cit.*, pag. 336.

fraudolente che non solo non integrino gli estremi della condotta rilevante ex art. 640-bis c.p., ma che non realizzino gli ulteriori elementi costitutivi dell'induzione in errore dei pubblici funzionari competenti a istruire le pratiche per la concessione delle risorse pubbliche e quelli della causazione del danno<sup>157</sup>. Sul punto si tornerà nel capitolo ad esso dedicato.

Tale soluzione interpretativa appare rispettosa del tenore letterale della nuova disposizione e, in particolar modo, della clausola di sussidiarietà espressa in apertura della stessa che, affermando l'autonomia dell'art. 316-ter c.p., esclude quindi, il concorso tra l'indebita percezione in erogazioni pubbliche e la fattispecie di truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche.

In generale, si è soliti affermare in giurisprudenza che rientrerebbero nell'ambito della condotta commissiva dell'indebita percezione *de quo* i casi, tra l'altro molto frequenti, di false dichiarazioni rese dal privato per iscritto nell'istanza di ammissione ai contributi di possedere i requisiti necessari all'erogazione dei finanziamenti, sostenendo che la falsità ideologica del privato in atto pubblico sarebbe così ricompresa e assorbita nella fattispecie di indebita percezione di erogazioni pubbliche. In particolare, integra il reato in esame la condotta del privato che dichiara un reddito inferiore a quello effettivamente percepito, al fine dell'ottenimento di un canone meno elevato per l'affitto di un alloggio di proprietà della locale Provincia dall'ATER, trattandosi di erogazioni pubbliche di natura assistenziale; anche in questo caso il reato di falsità

---

<sup>157</sup> C. BENUSSI, *op. cit.*, pag. 331; R. BUCIOL, *op. cit.*, pag. 29; G. FIANDACA-E. MUSCO, *op. cit.*, vol. II, pag. 205; F. FONTANA, "Indebita compensazione e connotato fraudolento della condotta" in *GT*, 2012, pag. 488, nota a sent. Cass. sez. III, 14 dicembre 2011, n. 7662; M. GAMBARDELLA, *op. cit.*, pag. 71; I. GIACONA, "Il delitto di indebita percezione di pubbliche erogazioni (art. 316-ter c.p.): effetti perversi di una fattispecie mal formulata" in *Cass. pen.*, 2012, nota a sent. Cass. Sez. Un. pen. 25 febbraio 2011, n. 7537, pag. 3404; R. PALMA, *op. cit.*, pag. 104.

ideologica risulta assorbito nella fattispecie, seppure nel caso in cui il fatto integri una mera violazione amministrativa<sup>158</sup>. Infatti, secondo questo orientamento, fatto poi proprio dalle Sezioni Unite, il termine “contributo” è riferibile anche alle erogazioni pubbliche assistenziali, come confermato a sua volta dal secondo comma dell’art. 316-ter c.p., che impone quale condizione di rilevanza penale del fatto una soglia minima di circa quattromila euro, non giustificabile se la fattispecie si riferisse esclusivamente alle erogazioni a sostegno alle attività economico produttive. In definitiva, le Sezioni Unite hanno dichiarato che integra il reato di indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato l’indebito conseguimento del cosiddetto “reddito minimo di inserimento” nella misura superiore al limite minimo indicato nella norma e, dunque, di ogni contributo di carattere assistenziale<sup>159</sup>.

Altra ipotesi riscontrata in giurisprudenza prevede che realizzi il reato di indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato l’indebito conseguimento di una tariffa agevolata per l’erogazione di un servizio svolto dalla p.a. mediante una falsa attestazione da parte del soggetto agente circa il reddito personale e quello familiare, nel cui caso la Suprema Corte ha escluso il raggiungimento della soglia di rilevanza penale prevista dal secondo comma dell’art. 316-ter c.p.<sup>160</sup>. A ciò si aggiunge, ancora, che è realizzabile il reato di cui si parla la condotta del privato che dichiara un reddito familiare inferiore a quello effettivamente percepito, al fine di ottenere l’esonero del ticket per prestazioni

---

<sup>158</sup> v. Cass. pen., sez. V, 9 luglio 2009, n. 39340, in *C.E.D.*, 2009; A. DI AMATO, *op. cit.*, pag. 1052.

<sup>159</sup> v. Cass., 12 giugno 2006, n. 234873, in *C.E.D.*; Cass., 31 maggio 2006, n. 235091, in *C.E.D.*; Cass. 20 ottobre 2003, n. 228191, in *C.E.D.*; v. Cass. Sez. Un., 19 aprile 2007, n. 235962; V. TENORE-L. PALAMARA-B. MARZOCCHI BURATTI, *Le cinque responsabilità del pubblico dipendente*, Milano, 2013, pag. 257-259; D. CARCANO, *op. cit.*, pag. 138-139.

<sup>160</sup> v. Cass. pen., sez. V, 26 giugno 2009, n. 31909, in *C.E.D.*, 2009; DI AMATO, *op. cit.*, pag. 1053.

sanitarie, che sono erogazioni pubbliche di natura assistenziale, restando assorbiti il reato di falsità ideologica del privato in atto pubblico, anche nel caso in cui integri una violazione amministrativa.

Rientrano, infine, secondo la Cassazione, nella condotta dell'articolo *de quo* i casi di mera riscossione di somme destinate a un soggetto, ma attribuite per errore dalla pubblica amministrazione a un omonimo, che le riscuote pur non avendone diritto, ovvero le ipotesi in cui si continuino a riscuotere somme relative a un bene ceduto, in assenza di dichiarazioni o altri comportamenti che ne giustifichino la relativa attività<sup>161</sup>.

Come si evince dalla lettera della norma, essa si riferisce all'indebito conseguimento degli aiuti, ma nulla dice sull'indebita ritenzione degli stessi: una lacuna questa che, rispetto a quanto richiedeva la "Convenzione sulla tutela degli interessi finanziari", non è colmabile dall'interprete. Da tale mancanza ne deriva, quindi, che un'omessa informazione successiva alla regolare percezione degli aiuti che, sempre che invece non riguardi ulteriori tranches di un rapporto continuativo<sup>162</sup>, non rileverebbe ai fini del reato in esame.

Il reato in esame si riferisce ad un momento anteriore alla ricezione delle sovvenzioni, ossia quello della richiesta dei contributi, finanziamenti e mutui agevolati o altre erogazioni del medesimo tipo. L'art. 316-ter c.p. è ovviamente escluso quando i fondi siano stati richiesti e concessi regolarmente, in assenza di qualsivoglia falsità od omissione di notizie ad opera del beneficiario richiesta dalla dizione della norma<sup>163</sup>.

---

<sup>161</sup> I. GIACONA, *op. cit.*, pag. 3410; R. PALMA, *op. cit.*, pag. 104.

<sup>162</sup> v. Cass., 26 maggio 2011, n. 250262; M. ROMANO, "I delitti contro la pubblica amministrazione" *op. cit.*, pag. 91.

<sup>163</sup> M. ROMANO, "Abusi di finanziamenti comunitari" *op. cit.*, pag. 271.

Ci si chiede se possa essere penalmente rilevante ai fini della norma in esame anche la condotta di ritenzione indebita di erogazioni. L'art. 1 par. 1 della Convenzione, cui si è fatto precedentemente accenno, esige che integrasse il reato non solo l'indebita percezione dei fondi, ma anche la loro illecita ritenzione. Nel caso in cui questi fossero stati ottenuti senza incorrere in alcuna falsità od omissione informativa, si riteneva che costituissero il reato, negli ordinamenti dei Paesi aderenti alla suddetta Convenzione, anche il non aver comunicato ex post che l'erogazione a suo tempo effettuata non dovesse essere concessa o che comunque i fondi, a seguito del sopraggiungere di nuove e diverse condizioni, non potessero più essere trattenuti<sup>164</sup>.

Relativamente alla falsità che connota l'oggetto della condotta, che deve concernere l'*an* o il *quantum* dell'erogazione, già si è detto in questa sede dell'indirizzo giurisprudenziale che configura l'assorbimento della falsità ideologica di cui all'art. 483 c.p. e dell'uso di atto falso ex art. 489 c.p., rientrando, così, negli elementi costitutivi dell'art. 316-ter in questione<sup>165</sup>.

Per la configurabilità della fattispecie occorre che la p.a. o altro ente erogatore sia tratto in inganno dalla falsa o incompleta documentazione. In assenza di questo elemento soggettivo, infatti, sussiste una mera situazione di ignoranza originaria, di cui l'agente si sia limitato ad approfittare senza incidere in alcun modo sulla stessa, risultando così il contributo non conseguito mediante le condotte di cui sopra.

A seguito di quanto finora espresso, è semplice individuare il momento consumativo del delitto, il quale si realizza con il conseguimento dei contributi, finanziamenti, mutui agevolati o

---

<sup>164</sup> M. ROMANO, "Abusi di finanziamenti comunitari" *op. cit.*, pag. 274.

<sup>165</sup> v. Cass. Sez. Un., 27 aprile 2007, n. 235962; I. GIACONA, *op. cit.*, pag. 3405; S. GRILLO, *op. cit.*, pag. 908; M. ROMANO, "I delitti contro la pubblica amministrazione" *op. cit.*, pag. 91.

erogazioni dello stesso tipo non spettanti all'agente, ovvero con l'effettiva disponibilità degli stessi, che in tal modo entrano nel patrimonio del destinatario e segnano, così, il momento in cui si verifica per l'ente erogatore un danno<sup>166</sup>. Ciò deriva dal fatto che, partendo dall'analisi letterale dell'epigrafe dell'articolo e del testo del secondo comma di questo, nel quale si parla di somma "indebitamente percepita" come sinonimo di "indebitamente conseguita", l'espressione "consegue indebitamente", utilizzata nel primo comma dello stesso, è da intendere come corrispondente a "percepisce indebitamente"<sup>167</sup>. Prima di tale momento, è configurabile il tentativo, distinguibile solo minimamente da quello di truffa aggravata in erogazioni pubbliche, sia per la condotta, concretizzandosi anch'essa in dichiarazioni o documentazioni false, senza però integrare gli artifici o i raggiri. Oltre che il recesso attivo, è configurabile anche la desistenza volontaria.

Il secondo comma dell'art. 316-ter c.p. configura l'illecito non come penale, ma come amministrativo quando la somma illecitamente conseguita abbia un valore pari o inferiore ad euro 3999,96, per il quale si applicherà la sanzione amministrativa del pagamento di una somma di denaro da euro 5174 a euro 25.822. Tale scelta legislativa fa, quindi, dipendere il tipo di illecito dall'entità del danno patrimoniale subito dalla p.a. o dall'Unione Europea, scelta questa che risulta evidentemente discutibile, considerando che il discrimine *de quo* si basa esclusivamente su termini meramente quantitativi, ad assoluta parità di condotta e di colpevolezza dolosa<sup>168</sup>.

---

<sup>166</sup> v. Cass. 1 febbraio 2012, n. 252199; DI AMATO, *op. cit.*, pag. 1053; M. ROMANO, "I delitti contro la pubblica amministrazione" *op. cit.*, pag. 92.

<sup>167</sup> v. Cass. pen., sez. VI, 3 maggio 2007, n. 42637, in *GD*, 2008, pag. 81; DI AMATO, *op. cit.*, pag. 1053.

<sup>168</sup> M. ROMANO, "I delitti contro la pubblica amministrazione" *op. cit.*, pag. 91-94.

## **2.2. La condotta omissiva nell'indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato: la mancanza di informazioni dovute.**

Come anticipato nel paragrafo precedente, la condotta può realizzarsi anche in forma omissiva.

In questa ipotesi il soggetto attivo, mediante l'omissione di informazioni dovute indispensabili per consentire alla pubblica amministrazione di effettuare correttamente l'attività istruttoria necessaria alle determinazioni di propria competenza, come i provvedimenti di ammissione o di diniego del finanziamento richiesto dal privato, ha conseguito indebitamente i contributi. Un esempio di tale situazione può aversi quando la pubblica amministrazione si avvale della facoltà di chiedere l'integrazione della documentazione presentata per espletare correttamente le attività istruttorie prodromiche all'assegnazione dei contributi<sup>169</sup>. Tuttavia, è necessario che la mancata comunicazione di dati e notizie determini la violazione di un preesistente obbligo giuridico di informazione previsto nell'ambito della normativa che disciplina di volta in volta la concessione delle erogazioni pubbliche<sup>170</sup>.

Occorre comunque evidenziare che, se da una parte è condivisibile la riferibilità dell'art. 316-ter c.p. alle condotte omissive, essa potrebbe determinare delle incongruenze sistematiche, producendo, ad esempio, l'effetto perverso dell'applicazione di un trattamento più vantaggioso per condotte che in altre situazioni risulterebbero più gravemente punite dalla giurisprudenza a titolo di truffa, dato che la stessa punisce anche le condotte di tipo omissivo.

---

<sup>169</sup> F. ANTOLISEI, *op. cit.*, *Parte speciale I*, pag. 331; C. BENUSSI, *op. cit.*, pag. 311; A. PAGLIARO, *op. cit.*, pag. 126; R. PALMA, *op. cit.*, pag. 103; M. PELISSERO, "Commento" *op. cit.*, pag. 1041; M. ROMANO, "I delitti contro la pubblica amministrazione" *op. cit.*, pag. 87.

<sup>170</sup> R. BUCIOL, *op. cit.*, pag. 29; G. FIANDACA-E. MUSCO, *op. cit.*, *vol. II*" *op. cit.*, pag. 205; S. VINCIGUERRA, *I delitti contro la pubblica amministrazione*, Padova, 2008, pag. 292.

Secondo le Sezioni Unite nella sentenza n. 16568 del 27 aprile 2007, infatti, integrano la condotta omissiva anche le situazioni qualificate dal mero silenzio antidoveroso, non prevedendo tale attività gli artifici e raggiri di cui al reato di truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche ex art. 640-bis c.p.<sup>171</sup>.

La condotta di indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato, quindi, non prevedendo l'induzione in errore tramite artifici o raggiri, salvo l'ipotesi in cui si realizzi un grave silenzio significativo ai sensi del 640-bis c.p., prevede che la mera omissione di informazioni non sia di per sé condizione necessaria e sufficiente ai fini della configurabilità del reato di truffa aggravata. Proprio tale requisito, infatti, risulta essere l'elemento caratterizzante dell'art. 316-ter. c.p. e che ne giustifica l'esistenza e garantirebbe la punibilità di condotte caratterizzate da minore valenza offensiva come quelle di semplice mendacio o di mero silenzio su informazioni ostative all'erogazione del contributo<sup>172</sup>.

Nella direzione di quanto appena rilevato si è espressa la seconda sezione della Suprema Corte con la sentenza n. 21000 del 2011.

Nel caso di specie si parlava del comportamento di colui che, percependo periodicamente l'indennità di disoccupazione prevista dalla legge, avesse omesso di comunicare all'ente erogante, l'INPS, l'avvenuta stipula di un contratto di lavoro subordinato e la conseguente assunzione, così continuando a percepire indebitamente detta indennità, integrando il reato di indebita percezione di erogazioni a danno dello stato e non di truffa, mancando gli artifici e raggiri che lo costituiscono.

Una giurisprudenza più recente<sup>173</sup> è andata ad avvalorare la tesi finora esposta statuendo che integra la fattispecie di cui all'art. 316-ter

---

<sup>171</sup> S. GRILLO, *op. cit.*, pag. 905, nota a sent. Cass. Sez. Un. 27 aprile 2007, n. 16568.

<sup>172</sup> R. GIOVAGNOLI, *Studi di diritto penale. Parte speciale*, Milano, 2008, pag. 145.

<sup>173</sup> v. Cass. pen., sez. II, 5 dicembre 2013, n. 42820.

c.p. l'indebita percezione dei ratei della pensione di pertinenza di soggetto deceduto, conseguita dal cointestatario del medesimo conto corrente che ometta di comunicare all'ente previdenziale il decesso del pensionato.

In particolare, nel caso *de quo*, una donna aveva fatto ricorso alla Corte di Cassazione, in seguito alla condanna per truffa, per aver continuato a percepire la pensione del genitore deceduto, inducendo in errore l'ente erogante mediante la mancata comunicazione dell'avvenuto decesso del genitore e procurandosi, così, un indebito profitto.

La Corte d'appello aveva confermato la sentenza di primo grado, basata sull'orientamento secondo cui il comportamento che combina fra di loro gli elementi del silenzio e della condotta antidoverosa della mancata comunicazione del decesso integra il reato di truffa.

La ricostruzione della Cassazione, in accoglimento delle istanze della difesa, si discosta da quanto appena illustrato: la semplice omissione non costituisce di per sé un artificio o raggirio, il quale potrebbe essere sussumibile nell'ipotesi delittuosa della truffa solo ove presenti un *quid pluris* che lo caratterizzi o lo qualifichi come un comportamento di natura fraudolenta. Essendo pacifico che l'evento dannoso è stato determinato dal silenzio serbato dall'agente e che gli elementi della fattispecie non integrano i requisiti di cui all'articolo 640-bis c.p., la Corte si è espressa nel senso della configurabilità dell'art. 316-ter c.p.

La sussistenza, dunque, dell'induzione in errore, da un lato, e la natura fraudolenta della condotta, dall'altro, sono oggetto di una disamina da condurre caso per caso dall'organo giudicante, alla stregua di tutte le circostanze che caratterizzano la vicenda in concreto.

La fattispecie criminosa in esame ha, pertanto, carattere residuale e sussidiario rispetto alla fattispecie di truffa aggravata e non è con essa in rapporto di specialità: ne consegue che ciascuna delle condotte descritte

può concorrere ad integrare gli artifici e raggiri, ove siano integrati anche gli altri presupposti della truffa.

Tale conclusione riguarda principalmente il mendacio ed il silenzio, i quali possono assumere connotazione fraudolenta in riferimento a specifici obblighi di verità, la cui violazione sia penalmente sanzionata, perché essi qualificano l'omessa dichiarazione come artificiosa rappresentazione di circostanze di fatto o manipolazione dell'altrui sfera psichica<sup>174</sup>.

Infine, si ritiene che la consumazione del reato intervenga solo nel momento in cui l'agente consegua la concreta disponibilità dell'erogazione, cosicché, nel caso questa sia protratta nel tempo, tale momento coincide con la cessazione dei pagamenti<sup>175</sup>.

Una parte della dottrina<sup>176</sup> ritiene, altresì, che l'introduzione dell'art. 316-ter c.p. possa essere un argomento sistematico che escluderebbe la configurabilità della truffa mediante omissione, così come descritta nell'art. 640 c.p., trasformandosi, così, l'indebita percezione in erogazioni pubbliche in un reato omissivo proprio.

Di conseguenza, soltanto qualora nella prassi applicativa trovasse generale accoglimento la tesi della non configurabilità di una truffa omissiva, avrebbe senso la punibilità delle medesime condotte ex art. 316-ter c.p.<sup>177</sup>.

---

<sup>174</sup> v. Cass. pen., sez. II, 10 febbraio 2006, n. 10231.

<sup>175</sup> v. Cass. pen., sez. II, 5 dicembre 2013, n. 42820.

<sup>176</sup> G. FORNASARI, *op. cit.*, pag. 161; E. MEZZETTI, *op. cit.*, 322 ss.

<sup>177</sup> L. D. CERQUA, *La responsabilità da reato degli enti*, Matelica (MC), 2006, pag. 92; I. GIACONA, *op. cit.*.

### **3.1. La condotta nel reato di truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche: gli artifici e raggiri.**

Al fine di terminare l'analisi relativa ai caratteri fondamentali delle condotte materiali nelle indebite percezioni in erogazioni pubbliche, è necessario trattare in questa sede dell'elemento oggettivo dell'art. 640-bis c.p., integrante la fattispecie di truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche.

Come già accennato nel capitolo precedente di questo elaborato, l'erogazione di denaro pubblico sotto diverse forme, per il perseguimento di scopi di programmazione economica, secondo impostazioni ideologiche particolarmente recepite negli ultimi decenni e accompagnate spesso da deludenti risultati, non poteva non essere sorretta da un'efficace protezione giuridica da perseguire anche con la sanzione penale.

Risultata insufficiente la tutela prevista dall'art. 640 c.p., è stato inserito nel nostro codice penale la truffa aggravata *de quo* in una norma a sé stante, alla quale si applicherà una disciplina apposita per i fatti di cui alla truffa, ma riferita a contributi, finanziamenti, mutui agevolati ovvero altre erogazioni dello stesso titolo erogati dallo Stato o altri enti pubblici o Comunità europee, tra le quali rientrano anche le indebite prestazioni economiche elargite dall'INPS a titolo di disoccupazione involontaria<sup>178</sup>.

Relativamente alla controversa questione sul carattere autonomo o di circostanza aggravante della disposizione in esame si rimanda a quanto detto nel capitolo precedentemente. Si ricordi solo che, nel caso di specie, è sorta la necessità di individuare una forma anticipata di tutela

---

<sup>178</sup> v. Cass., 1 settembre 1999, in *Cass. pen.*, 2000, pag. 2298; sent. 1 dicembre 1997, in *Giust. pen.*, 1998, pag. 600; sent. 21 novembre 1994, in *Mass. dec. pen.*, 1995; F. APREA, "Sul rapporto fra truffa e indebita percezione di erogazioni pubbliche" in *Giur. it.*, luglio 2012, pag. 1658; F. ANTOLISEI, *op. cit.*, *Parte speciale I*", pag. 381-382;

rispetto a quella tipica della truffa e idonea a investire le diverse fasi in cui si snoda il procedimento di erogazione del credito, fino al momento della verifica della realizzazione degli scopi cui il finanziamento era diretto<sup>179</sup>.

In virtù di siffatta configurazione dell'art. 640-bis c.p., ai fini della descrizione della condotta, è sufficiente richiamare quanto previsto dalla truffa semplice di cui all'art. 640 c.p., tenendo conto dell'elemento specializzante che costituisce l'oggetto materiale della truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche: i contributi, finanziamenti, mutui agevolati ovvero altre erogazioni dello stesso titolo erogati dallo Stato, enti pubblici o Comunità Europee. Il richiamo all'ampia tipologia del "finanziamento" consente il riferimento a tutti quei conferimenti pecuniari con finalità di interesse pubblico.

Occorre segnalare che la sfera di operatività dell'art. 640-bis c.p. sarà più o meno estesa in relazione all'interpretazione dei requisiti del reato base che si intende adottare, principalmente per quanto riguarda le modalità di captazione delle sovvenzioni.

La fattispecie oggettiva risulta, quindi, connotata dai seguenti elementi costitutivi: l'agente deve aver realizzato un comportamento che il codice individua con l'espressione "artifici o raggiri", tale condotta deve aver indotto in errore il soggetto passivo, il quale determina a sua volta una disposizione patrimoniale e, infine, un danno patrimoniale, da cui deriva un ingiusto profitto per l'agente o altra persona<sup>180</sup>.

In questa sede ci si appresta ad esaminare il primo requisito.

Per lungo tempo in dottrina e in giurisprudenza si è diffuso l'orientamento che prevedeva una distinzione tra frode civile e frode

---

<sup>179</sup> G. INSOLERA, *Commento all'art.22 legge 19 marzo 1990 n.55 (antimafia)*, in *Leg. pen.*, 1991, pag. 488.

<sup>180</sup> I. MARCHINI, *op. cit.*, pag. 935; R. ZANOTTI, *op. cit.*, pag. 143.

penale, secondo il quale, mentre per la sussistenza della frode civile riteneva fosse sufficiente il solo inganno della vittima, realizzato con qualsiasi mezzo e, quindi, anche con la semplice menzogna, prevedeva per la frode penale un qualcosa di più, una sorta di *mise en scène*<sup>181</sup>. Si riteneva, infatti, che il ricorso alla pena nel diritto penale fosse giustificato solo quando la menzogna fosse corredata da astuzie artificiose, atte ad incidere sulle facoltà conoscitive dell'ingannato.

Con il passare del tempo, tale orientamento è stato abbandonato, ribadendo la necessità di una tutela efficace del cittadino dalle condotte frodatorie di terzi.

Tale premessa è stata determinante nella riforma del reato di truffa, la cui formula legislativa si è nel tempo ampliata, passando da quanto previsto nel codice Zanardelli, secondo il quale dovevano sussistere artifici o raggiri atti ad ingannare o sospendere l'altrui buona fede, al codice attuale che non prevede testualmente una determinata capacità ingannatoria, riferendosi esclusivamente agli "artifizi o raggiri". Non resta ora che esaminare la portata e il significato di tale espressione<sup>182</sup>.

Per "artificio", secondo il suo significato letterale, si intende ogni studiata trasfigurazione del vero, ogni camuffamento della realtà, effettuato sia simulando ciò che non esiste, sia dissimulando, ossia nascondendo, ciò che esiste. L'artificio, quindi, si sostanzia nel far apparire come vera una situazione non riscontrabile nella realtà, operando sulla realtà esterna e creando una falsa apparenza materiale.

Per "raggiro", invece, si intende un avvolgimento ingegnoso di parole destinate a convincere, una menzogna corredata da ragionamenti idonei a farla scambiare per verità da parte del soggetto passivo. Esso

---

<sup>181</sup> F. CARRARA, *Programma, Parte speciale vol. IV*, Firenze, 1925, pag. 2344-2345; V. PEDRAZZI, *op. cit.*, pag. 220 ss.

<sup>182</sup> F. ANTOLISEI, *op. cit., Parte speciale I*, pag. 365-366.

consiste in una condotta, ad esempio, un'argomentazione, tesa a produrre un falso convincimento nella vittima<sup>183</sup>.

Può determinare un raggio la prospettazione di una finta urgenza e la declinazione di false generalità al fine di impossessarsi di un telefono cellulare, poi sottratto al legittimo proprietario, con la conseguente addebitabilità all'agente del delitto di truffa in luogo di quello di furto con destrezza, per il fatto che la detenzione dell'apparecchio non è venuta meno per effetto di una sottrazione, ma per effetto di una consegna determinata da un raggio<sup>184</sup>.

L'espressione analizzata nel presente paragrafo e utilizzata dal codice richiede una certa astuzia o un sottile accorgimento, la cui idoneità ingannatoria, secondo la giurisprudenza, va valutata non solo in base all'attitudine a trarre in inganno dei mezzi utilizzati, ma facendo riferimento alla particolare situazione contingente, tenendo conto delle modalità di realizzazione del fatto e dello stato psichico e intellettuale della vittima. Nell'applicazione della legge, questa idea è andata affievolendosi, fino a scomparire del tutto.

Si discute, inoltre, se integrino la condotta fraudolenta anche la menzogna, il silenzio o la reticenza.

Interpretando rigorosamente le note modali di cui all'art. 640 c.p., appare evidente che i comportamenti appena accennati non possano rientrare nell'ambito di punibilità della norma, poiché non realizzano quelle condotte particolarmente gravi ed insidiose cui il legislatore ha inteso riferirsi nel delimitare l'ambito di operatività della truffa. Questi casi, peraltro, non dovrebbero essere sottovalutati ai fini della

---

<sup>183</sup> F. ANTOLISEI, *op. cit.*, *Parte speciale I*, pag. 365-366; G. FIANDACA-E. MUSCO, *op. cit.*, *vol. II*, pag. 174 ss.; F. MANTOVANI, *Diritto penale, parte speciale. Delitti contro il Patrimonio*, Padova, 1989, pag. 183.

<sup>184</sup> v. Cass., 12 maggio 2006, n. 16315, in *Dir. pen. e proc.*, 2006, pag. 1075; F. ANTOLISEI, *op. cit.*, *Parte speciale I*, pag. 366; L. CAMPOREALE- MINERVINI, *Reati su soggetti deboli: questioni processuali*, Milano, 2007, pag. 168.

corresponsabilità della vittima, nel caso in cui i fatti si riferissero ad un'amministrazione dotata di un'organizzazione, per i quali la mancanza di quell'obbligo di controllo indubbiamente interferisce sull'accertamento dell'idoneità causale del mendacio.

Un discorso differente si prospetta, invece, se anche nei confronti dell'art. 640-bis si applicherà quella tendenza interpretativa di ampliare i confini di punibilità della truffa, mediante la ridefinizione degli artifici e raggiri e l'accertamento *ex post* dell'efficacia della condotta a causare l'inganno. Tale impostazione potrebbe, così, ricondurre alla previsione della norma incriminatrice anche quei comportamenti menzogneri od omissivi che avranno determinato l'indebita erogazione della sovvenzione<sup>185</sup>.

Date le premesse fin più esposte, è evidente che, interpretando in modo corretto il principio di legalità nei confronti di detta disposizione, risulta esclusa la punibilità di comportamenti meritevoli di sanzione; in particolare, restano escluse proprio le condotte più frequenti che, nonostante non siano connotate da quel particolare disvalore modale, determinano maggiori danni all'economia.

Pertanto, si è nel tempo diffuso un orientamento secondo il quale sarebbe necessario estendere la condotta tipica anche ai comportamenti omissivi, relativi ad obblighi di informazione verso la pubblica amministrazione, diretti ad ottenere una sovvenzione o a modificare le condizioni per le quali la sovvenzione era stata concessa, al fine di colpire tutte le più frequenti pratiche di captazione abusiva di finanziamenti pubblici e in modo da dare maggiore copertura nei confronti delle frodi senza incorrere nella violazione sistematica del

---

<sup>185</sup> M. PELISSERO, "Truffa aggravata" *op. cit.*, pag. 943; R. ZANOTTI, *op. cit.*, pag. 144.

principio di legalità<sup>186</sup>.

Così, oggi la prevalente dottrina e quasi tutta la giurisprudenza<sup>187</sup> sostengono che la semplice menzogna possa far sorgere il reato di truffa, affermando che gli artifici e raggiri di cui all'art. 640 c.p. e integranti anche la fattispecie di cui all'art. 640-bis c.p. possano essere realizzati con qualsiasi simulazione o dissimulazione o altro mezzo, al fine di indurre taluno in errore.

Tra detti espedienti risulta inclusa anche la semplice menzogna, se architettata e presentata in modo tale da assumere l'aspetto della verità e da indurre in errore il soggetto passivo. Sono molti i casi in cui la condotta mendace è ben idonea ad integrare gli elementi costitutivi del delitto *de quo*, purchè gli artifici e raggiri siano descritti secondo quanto previsto in giurisprudenza. Tale requisito, al fine del reato di truffa, necessita di un *quid pluris* rispetto alla pura e semplice dichiarazione menzognera, per cui la portata di questo elemento aggiuntivo sarà diversa a seconda delle condizioni personali di chi sia il destinatario del mendacio: ciò implica che nei confronti di un ente, cui compete il potere-dovere di compiere gli opportuni accertamenti relativi alla veridicità delle dichiarazioni di coloro che richiedono i contributi, la mera falsità dell'esposizione dei dati che costituiscono il titolo della richiesta non necessariamente integra gli estremi degli artifici e raggiri. Tale assunto

---

<sup>186</sup> R. ZANOTTI, *op. cit.*, pag. 144-145.

<sup>187</sup> v. Cass., 10 febbraio 2006, n. 10231; Cass. pen., sez. II, 14 ottobre 2009, n. 41717; Cass. sez. feriale, 2 settembre 2010, n. 42719; Cass. pen., sez. V, 16 febbraio 2011, n. 15522; Cass. pen., sez. II, 22 marzo 2011, n. 17106; Cass. pen., sez. II, 5 maggio 2011, n. 20806; Cass. Sez. Un., 29 settembre 2011, n. 155; Cass. pen., sez. II, 26 ottobre 2011, n. 2730; Cass. pen., sez. II, 16 novembre 2011, n. 498; Cass. pen., sez. II, 6 dicembre 2011, n. 46890; I. CARACCIOLI, *Reati di mendacio e valutazioni*, Milano, 1962, pag. 111; FANELLI, *op. cit.*, pag. 26-27; P. LA SPINA, "Ancora sul rapporto tra il delitto di ottenimento di indebite sovvenzioni comunitarie ed il delitto di truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche" in *Foro it.*, 1999, nota a Sent. Cass. pen., sez. II, 3 giugno 1997, n. 7280; F. MANTOVANI, *op. cit.*, pag. 163; G. MARINI, "Truffa" in *Digesto/pen.*, XIV, Torino, 1999, pag. 71 ss.; G. SAMMARCO, *La truffa contrattuale*, Milano, 1988, pag. 180 ss..

risulta, però, controverso nella giurisprudenza della Corte di Cassazione, che in più occasioni ha sostenuto l'irrilevanza della diligenza del destinatario della condotta truffaldina, nell'ipotesi in cui questa abbia concretamente determinato l'induzione in errore.

Altra parte della giurisprudenza, la minoritaria<sup>188</sup>, invece, considera quale artificio o raggiro qualsiasi espediente utilizzato per indurre in errore, inclusa la semplice menzogna. Ad esempio, può costituire raggiro e integrare l'elemento oggettivo del reato una dichiarazione menzognera effettuata al fine di ottenere indennità non dovute che abbia tratto in inganno il soggetto passivo; tale effetto non necessariamente deve derivare da un artificio o raggiro comunque riconoscibile, in quanto esteriorizzato dall'agente.

Del tutto artificiosa ed irrilevante, ai fini della configurazione del reato in esame, è la distinzione fra menzogna riguardante una situazione futura e quella che si riferisce al presente, assumendosi che soltanto quest'ultima integrerebbe la disposizione<sup>189</sup>.

Tale indirizzo, infatti, viene contestato in dottrina, poiché estende eccessivamente i confini della punibilità della truffa, senza tener conto della concezione del diritto penale come *extrema ratio*, in base alla quale, quindi, non può integrare la truffa qualsiasi tipo di menzogna. Tale visione fortemente repressiva non può essere avallata, perché con questa tendenza iper-repressiva si finisce ad assegnare alla legge una sorte di funzione tutorio-assistenzialista, smentita dall'evoluzione socio-culturale<sup>190</sup>.

Secondo altri, infine, è punibile il comportamento menzognero che

---

<sup>188</sup> v. Cass. pen., 21 marzo 1985, n. 2637; Cass. pen., 17 marzo 1993, n. 2555; Cass. pen., 7 aprile 2006, n. 17513.

<sup>189</sup> v. Cass. pen., 10 ottobre 1962, n. 2926.

<sup>190</sup> A. FANELLI, *op. cit.*, pag. 27-28; G. FIANDACA-E. MUSCO, *op. cit.*, *Parte speciale vol. II*, pag. 170 ss..

non consenta al destinatario di intraprendere una strada differente per la formazione della propria rappresentazione della realtà<sup>191</sup>.

Si considerano rilevanti anche il silenzio e la reticenza, laddove sia presente un obbligo giuridico di comunicazione o un generale principio di buona fede e questo sia stato violato.

In materia di truffa contrattuale, anche il silenzio, volutamente serbato su circostanze rilevanti sotto il profilo sinallagmatico da parte di colui che abbia il dovere di comunicazione, integra l'elemento oggettivo del raggiri, idoneo a determinare il soggetto passivo a prestare un consenso che altrimenti avrebbe negato<sup>192</sup>. Al contrario, gli artifici e raggiri sono comunque ravvisabili nel tacere e nel dissimulare fatti e circostanze tali da indurre l'altro contraente ad astenersi dal concludere il contratto.

Questa tesi è criticata dalla dottrina, secondo cui il silenzio di per sé non è idoneo ad integrare il reato di truffa, perché l'equiparazione dell'omettere all'agire è esclusa rispetto ai reati di evento a forma vincolata, come la truffa. Gli artifici e raggiri, infatti, implicano una condotta diretta ad ingannare la vittima, che risulta incompatibile con un comportamento puramente omissivo<sup>193</sup>.

La configurabilità della truffa per omissione è ulteriormente soggetta a critiche, poiché il solo silenzio e la mera dissimulazione, che non si concretizzano in artifici o non accompagnata da raggiri, non possono costituire truffa, così come prevista nel nostro ordinamento<sup>194</sup>.

Non deve trattarsi, però, di uno di quegli inganni che solitamente la

---

<sup>191</sup> A. FANELLI, *op. cit.*, pag. 28; G. MARINI, *op. cit.* pag. 83; A. D. TOLOMEI, *Della truffa e di altre frodi*, Roma, 1915, pag. 200.

<sup>192</sup> A. FANELLI, *op. cit.*, pag. 29.

<sup>193</sup> A. FANELLI, *op. cit.*, pag. 30; G. FIANDACA-E. MUSCO, *op. cit.*, vol. II, pag. 179; G. LATTANZI, *op. cit.*, pag. 316; F. MANTOVANI, *op. cit.*, pag. 183.

<sup>194</sup> V. MANZINI, *Trattato di diritto penale italiano*, Torino, 1962, pag. 692 ss..

coscienza sociale considera semplici scorrettezze, in quanto si verificano in un dato ambiente e per certi determinati rapporti<sup>195</sup>. Allo stesso modo, un mezzo ingannatorio eccessivamente grossolano non può integrare l'elemento oggettivo del reato, così come descritto in questa sede. Tale impostazione, però, non è del tutto conforme alla lettera della legge, poiché lascia un certo margine di discrezionalità al giudice.

Ci si domanda, altresì, se l'artificio o raggiro nella truffa contrattuale, debba cadere nel momento della formazione del contratto e se abbia o meno rilevanza quando incida solo sulla sua esecuzione. La giurisprudenza più recente propende per la soluzione positiva, posto che l'illecito si realizza per il solo fatto che la parte sia addivenuta alla stipulazione del contratto, che altrimenti non avrebbe stipulato, in seguito agli artifici o raggiri posti in essere dal soggetto agente e sorprendendone la buona fede; è irrilevante che l'iniziativa per la conclusione del negozio sia stata della parte offesa, se questa sia stata indotta in errore.

Nella truffa contrattuale gli artifici possono anche consistere nella messa in scena di un'attività commerciale apparentemente seria, solida ed affidabile, e i raggiri nell'indurre il venditore a consegnare la merce contro l'autorizzazione ad emettere tratte o contro versamento di assegni, sottraendosi al pagamento di detti titoli.

Può, altresì, costituire raggiro, idoneo a integrare il reato di truffa, la falsa rappresentazione sul motivo della stipula di un contratto, qualora sia realizzata al fine di conseguire un ingiusto profitto e sia accompagnata da un comportamento che, seppur civilmente corretto, è atto a sorprendere l'altrui buona fede sotto la parvenza di una valida

---

<sup>195</sup> v. Cass., 20 febbraio 1997, n. 2315; F. ANTOLISEI, *op. cit.*, *Parte speciale I*, pag. 368; V. PEDRAZZI, *op. cit.*, pag. 195.

attività negoziale<sup>196</sup>.

### **3.2. L'induzione in errore e il danno determinanti l'ingiusto profitto nella truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche.**

Dopo aver provveduto ad analizzare il primo dei requisiti integranti l'elemento oggettivo dell'art. 640-bis c.p., gli artifici o raggiri, in questa sede si procederà a completare l'analisi degli elementi essenziali della condotta.

In assenza di specifica previsione normativa, ai fini della loro individuazione, si deve far riferimento a quanto previsto nella truffa semplice, ossia all'induzione in errore del soggetto passivo e al danno causalmente determinato<sup>197</sup>.

In particolare, il comportamento dell'agente deve determinare un errore, deve essere, quindi, la causa dell'inganno. Non si richiede una particolare idoneità del mezzo utilizzato, salvo, in base anche a quanto espresso nel precedente paragrafo, che si tratti di artifici o raggiri grossolani, in riferimento ai quali si possa dubitare dell'attitudine a ingannare. In concreto, è il mezzo usato che deve determinare l'errore, consistente nella falsa o distorta rappresentazione di circostanze di fatto capaci di incidere sul processo di formazione della propria realtà e ingenerando nel soggetto passivo la positiva certezza dell'esistenza di una situazione che non esiste, indipendentemente dall'ignoranza o dalla leggerezza dell'ingannato, che abbiano agevolato l'errore<sup>198</sup>.

---

<sup>196</sup> v. Cass. pen., sez. II, 29 ottobre 2008, n. 47623; F. ANTOLISEI, *op. cit.*, *Parte speciale I*, pag. 368; A. FANELLI, *op. cit.*, pag. 25.

<sup>197</sup> F. ANTOLISEI, *op. cit.*, *Parte speciale I*, pag. 383-384; L. D. CERQUA, *op. cit.*, pag. 103; I. MARCHINI, *op. cit.*, pag. 937; S. MARANI-P. FRANCESCHETTI, *I reati contro il patrimonio*, Padova, 2006, pag. 424; G. MARINI, *op. cit.*, pag. 392; M. PELISSERO, "Truffa aggravata" *op. cit.*, pag. 932.

<sup>198</sup> F. ANTOLISEI, *op. cit.*, *Parte speciale I*, pag. 368-369; A. FANELLI, *op. cit.*, pag. 43.

La frode, però, può essere commessa anche approfittando dell'errore in cui una persona già si trovi, come nel caso in cui un soggetto, credendo erroneamente di aver conseguito una grossa vincita, sia indotto dall'agente a effettuare una donazione in suo favore. In questi casi la truffa sussiste solo se il soggetto attivo abbia in qualche modo rafforzato l'errore; in caso contrario si integreranno altre fattispecie. L'ingannato, in conseguenza dell'errore, è egli stesso causa del danno.

Perché vi sia la truffa occorre un effettivo nesso di causalità tra gli artifici e raggiri, l'errore e la determinazione del consenso del truffato all'atto dispositivo<sup>199</sup>.

L'errore, però, non può essere di per sé causa del danno che è richiesto nella disposizione, costituendo esso un fatto puramente conoscitivo: è necessario, dunque, che l'ingannato abbia determinato l'atto di disposizione patrimoniale in conseguenza dell'errore. Questo, definito dalla dottrina come "disposizione patrimoniale", rappresenta uno dei requisiti taciti della truffa<sup>200</sup>.

La disposizione patrimoniale rappresenta il secondo evento del reato, quale effetto dell'errore, che costituisce il primo evento, e causa dell'ingiusto profitto con altrui danno, che rappresenta il terzo evento<sup>201</sup>.

Si tratta di un elemento non scritto, ma che costituisce un elemento essenziale, poiché caratterizza il reato *de quo* con la cooperazione artificiosa della vittima e rappresenta l'elemento di differenziazione dal furto e appropriazione indebita, perché nella truffa è appunto l'ingannato a essere causa del danno in conseguenza dell'errore. L'atto di

---

<sup>199</sup> F. ANTOLISEI, *op. cit.*, *Parte speciale I*, pag. 368-369; A. MACCHIA, "Senza l'elemento di induzione in errore della Pa escluso il riconoscimento della truffa aggravata" in *Dir. e proc. pen.*, 2011, n. 12, pag. 60.

<sup>200</sup> G. AZZALI, *Profitto e punibilità nella teoria del reato*, in *Riv. it.*, 1989, pag. 1413; G. MARINI, *op. cit.*, pag. 173 ss.; V. PEDRAZZI, *op. cit.*, pag. 61 ss.; A. D. TOLOMEI, *op. cit.*, pag. 335 ss..

<sup>201</sup> A. FANELLI, *op. cit.*, pag. 50; G. FIANDACA-E. MUSCO, *op. cit.*, *vol. II*, pag. 176.

disposizione segna, quindi, il passaggio da un fenomeno interno alla psiche del soggetto ad un effetto esterno, consistente nel trasferimento patrimoniale<sup>202</sup>.

Tale requisito può avere ad oggetto qualsiasi elemento del patrimonio, sia beni mobili, tra i quali figura il denaro, sia beni immobili che i diritti di qualsiasi specie. Può riguardare anche servizi personali, quali, ad esempio, prestazioni d'opera, di ospitalità e di beneficenza, purchè connotati dal requisito della patrimonialità<sup>203</sup>.

L'atto dispositivo può avere carattere omissivo. La giurisprudenza ritiene che il danno alla vittima possa realizzarsi anche per effetto di un comportamento omissivo, nel senso che essa, indotta in errore, ometta di compiere quelle attività dirette a far acquistare al proprio patrimonio una concreta utilità economica, che rimane, invece, acquisita al patrimonio altrui. Si pensi al caso in cui l'Agenzia per le erogazioni in agricoltura, indotta in errore sull'identità dell'effettivo primo acquirente del latte prodotto, causato da interposizione fittizia di società cooperative tra produttore del latte e acquirente finale, che non aveva richiesto il pagamento dei prelievi supplementari sull'eccedenza delle relative quote<sup>204</sup>. In dottrina, si fa l'esempio dell'individuo che induce il creditore a rinunciare al credito o a non prestare una cambiale, dandogli ad intendere che il credito è prescritto o che il protesto non è necessario per conservare l'azione cambiaria di regresso<sup>205</sup>.

La disposizione patrimoniale determinata dall'errore deve avere per conseguenza un danno, che deve realizzare a sua volta un ingiusto profitto per l'agente o per altra persona.

---

<sup>202</sup> A. FANELLI, *op. cit.*, pag. 50; V. PEDRAZZI, *op. cit.*, pag. 64.

<sup>203</sup> F. ANTOLISEI, *op. cit.*, *Parte speciale I*, pag. 370; A. FANELLI, *op. cit.*, pag. 50.

<sup>204</sup> v. Cass., 2 ottobre 2008, n. 242649, in *C.E.D.*

<sup>205</sup> F. ANTOLISEI, *op. cit.*, *Parte speciale I*, pag. 370; A. FANELLI, *op. cit.*, pag. 54; G. FIANDACA-E. MUSCO, *op. cit.*, *vol. II*, pag. 176.

Ad ogni modo, il profilo del danno costituisce elemento centrale del reato di truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche, essendo esso oggetto di un acceso dibattito.

Chi considera il reato in esame come una circostanza aggravante<sup>206</sup>, caratterizzata dall'oggetto della frode e dalla soggettività pubblica degli enti erogatori, sostiene che la nozione di danno debba essere analoga a quella della truffa semplice, ovvero quella tradizionalmente intesa come una *deminutio patrimonii* economicamente valutabile dal soggetto passivo<sup>207</sup>, che può anche ricadere su cose che hanno un mero valore affettivo.

Come in tutti i reati contro il patrimonio, il danno va valutato mediante criteri oggettivi, cioè dal giudizio della generalità degli uomini, senza lasciar fuori le circostanze del caso concreto rilevanti, tra le quali figura la situazione patrimoniale della vittima.

Sorge qualche difficoltà nel caso in cui venga conferito all'ingannato un corrispettivo per la sua prestazione: il danno si verifica se la controprestazione non sia utilizzabile dall'interessato, come nel caso in cui un rappresentante di commercio inganna il contadino offrendogli a giusto prezzo un mezzo agricolo che questo non può adoperare in quella zona.

Procedendo, invece, ad un'accurata analisi delle situazioni sottostanti ai procedimenti di erogazione delle sovvenzioni, si ritiene che tale nozione di danno non si adatti alle elargizioni pubbliche cui si riferisce l'art. 640-bis c.p., dal momento che una diminuzione di tal specie si riscontrerebbe anche a seguito di una richiesta legittima dell'agente, e ciò indubbiamente, non costituirebbe danno per l'ente erogatore. Ciò impedisce di ricavare un'accezione di danno conforme all'oggettività

---

<sup>206</sup> S. VINCIGUERRA, *op. cit.*, pag. 296.

<sup>207</sup> G. INSOLERA, *op. cit.*, pag. 497; R. ZANOTTI, *op. cit.*, pag. 146.

giuridica della norma e induce l'interprete a ricercare un diverso concetto di danno maggiormente compatibile con l'interesse tutelato dall'art. 640-bis c.p..

Due sono le ipotesi che la dottrina ha elaborato: un primo orientamento ha fatto coincidere il danno con il particolare disvalore della condotta fraudolenta, non solo ai fini di conformità con la tutela, ma anche per rendere più efficaci i rapporti con la malversazione ai danni dello Stato. Secondo tale indirizzo, infatti, il danno si realizza con la semplice erogazione del contributo mediante gli artifici e raggiri, senza l'eventuale distrazione verso finalità differenti, prevedendo che in questi casi si integri il reato di cui all'art. 316-bis c.p.<sup>208</sup>.

Il secondo orientamento, invece, a seguito dell'evoluzione subita dalla figura della truffa, accentuata dalla giurisprudenza recente che considera l'art. 640 c.p. come fattispecie di chiusura a tutela del patrimonio contro aggressioni che necessitino di essere sanzionate, ma non rientranti in alcuna norma, prevede il c.d. "danno da sviamento" o "danno funzionale"<sup>209</sup>, ricomprendendo non solo l'offesa al patrimonio pubblico, ma anche una generale negativa interferenza che la frode produce sulla realizzazione dei programmi pubblici di incentivazione economica e sociale<sup>210</sup>. Risulta, così, modificato il concetto di patrimonio pubblico, inteso ora come insieme di mezzi e risorse diretti ad uno scopo, cosicché l'eventuale sviamento di questi dal fine che devono perseguire costituisce danno. La dottrina, altresì, traendo spunto dall'introduzione della truffa aggravata, utilizza tale circostanza per

---

<sup>208</sup> G. INSOLERA, *op. cit.*, pag. 497; L. MAZZA, "Delitti contro la pubblica amministrazione: prospettive di ulteriore riforma", in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 1992, pag. 698; G. SAMMARCO, *op. cit.*, 1988.

<sup>209</sup> G. FIANDACA-E. MUSCO, *op. cit.*, vol. II, pag. 198; F. MANTOVANI, *op. cit.*, pag. 198; I. MARCHINI, *op. cit.*, 2014, pag. 938; G. MARRA, *op. cit.*, pag. 527-528; M. PELISSERO, "Truffa aggravata" *op. cit.*, pag. 954.

<sup>210</sup> I. MARCHINI, *op. cit.*, pag. 938; G. MARRA, *op. cit.*, pag. 362.

verificare se sussiste la volontà del legislatore di ricomprendere anche detto danno da sviamento nell'evento di truffa e del conseguente ampliamento dell'operatività di tale reato<sup>211</sup>.

Entrambe queste interpretazioni, però, presentano degli aspetti criticabili.

La prima, attribuisce un ruolo troppo ampio al disvalore della condotta fraudolenta, senza considerare che tale soluzione risulta in contrasto con la struttura dell'art. 640-bis in esame che, invece, richiama il reato di truffa semplice e che, quindi, richiede un evento di danno distinto e non sovrapponibile con la condotta.

La seconda soluzione, d'altra parte, non è in linea con il principio di legalità e con l'oggettività giuridica dell'art. 640 c.p.. Nonostante tali discrepanze, questo orientamento sembra essere quello più conforme al bene giuridico tutelato e che la giurisprudenza ha richiamato nelle prime applicazioni della nuova disposizione di truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche. La giurisprudenza ritiene che, infatti, al fine di tutelare l'interesse ad evitare l'indebito dirottamento verso risorse economiche pubbliche dagli scopi sociali perseguiti mediante l'erogazione delle medesime, il legislatore ha creato figure criminose speciali che, al fine di non ledere la tipicità dell'art. 640 c.p., risultano costruite in modo autonomo per il resto dell'offesa patrimoniale. La concezione di patrimonio viene, quindi, concepita in senso dinamico o funzionale, così da configurare il danno patrimoniale subito dall'ente pubblico come sviamento delle erogazioni dal vincolo di destinazione impresso alle risorse<sup>212</sup>.

L'interpretazione *de quo* lascia sussistere, infine, un problema

---

<sup>211</sup> G. FIANDACA-E. MUSCO, *op. cit.*, vol. II, pag. 198; F. MANTOVANI, *op. cit.*, pag. 198; I. MARCHINI, *op. cit.*, pag. 938; M. PELISSERO, "Truffa aggravata" *op. cit.*, pag. 954; R. ZANOTTI, *op. cit.*, pag. 147-148.

<sup>212</sup> v. Cass. Sez. Un., 26 giugno 2002, n. 26351; I. MARCHINI, *op. cit.*, pag. 938.

relativo al rapporto con l'art. 316-bis c.p., sul quale, però, si tratterà nel capitolo seguente a ciò dedicato.

Dopo queste considerazioni, è necessario individuare il soggetto su cui deve cadere l'inganno. Se è vero che l'art. 640-bis c.p. risulta essere costruito sulla base della truffa semplice, da esso si differenzia non solo relativamente all'oggetto materiale del reato, ma anche per il soggetto passivo dello stesso, al quale non si applicherà la generica espressione legislativa utilizzata dall'art. 640 c.p.: "inducendo taluno in errore".

Dalla lettera della fattispecie di truffa semplice si desume che il soggetto passivo dell'errore deve essere una persona determinata, che può essere anche diversa da quella che subisce il danno. Egli deve trovarsi in una situazione giuridica tale da poter compiere l'atto di disposizione patrimoniale e, quindi, può essere, oltre al titolare del diritto, colui che lo rappresenta, che ha il possesso della cosa, ecc. Soggetto passivo non può essere un estraneo, altrimenti si parlerebbe di furto o appropriazione indebita.

L'art. 640-bis c.p., invece, contiene un elenco tassativo dei soggetti dai quali provengono le erogazioni pubbliche, che costituiscono elemento caratterizzante il reato *de quo*: sono potenziali soggetti passivi del reato lo Stato, altri enti pubblici e le Comunità europee. Nel concetto di ente pubblico rientrano soggetti, territoriali o istituzionali, dotati o privi di struttura associativa, caratterizzati dalla c.d. soggettività di diritto pubblico<sup>213</sup>, concettualmente distinta dall'eventuale svolgimento di un pubblico servizio<sup>214</sup>.

Al nocimento, infine, deve corrispondere un profitto per l'ingannatore o per gli altri, non autori del reato o concorrenti, che può

---

<sup>213</sup> G. MARINI, *op. cit.*, pag. 392.

<sup>214</sup> D. PUTILANÒ, *Diritto penale. Parte speciale vol. II*, Torino, 2013, pag. 119.

anche essere di tipo non economico<sup>215</sup>. Tale vantaggio, però, deve possedere il carattere dell'ingiustizia, affinché possa integrare il reato in esame<sup>216</sup>.

Ritenendo il nostro codice il profitto come carattere essenziale della truffa, a differenza di quanto avviene nei reati di furto e di appropriazione indebita, si sono delineate diverse critiche a riguardo.

Parte della dottrina sostiene che, ai fini della consumazione del reato, non è necessario che l'agente abbia ottenuto un vantaggio economico e l'arricchimento sperato. Secondo un orientamento, sempre più diffuso in giurisprudenza, il profitto sussiste per il solo fatto che l'agente abbia conseguito un arricchimento della propria situazione patrimoniale<sup>217</sup>.

Quanto appena espresso, però, non è valido per la consumazione del reato previsto dall'art. 640-bis c.p., poiché, secondo parte della dottrina, è indispensabile la realizzazione del danno e del profitto e, pertanto, essa è condizionata dall'effettiva erogazione del contributo<sup>218</sup>. La realizzazione del profitto sembra determinare il momento consumativo del reato, poiché solo in tale momento, infatti, si consolida la definitiva perdita delle erogazioni pubbliche da parte del soggetto ingannato.

Secondo altra dottrina, invece, non è necessario che il beneficio sia erogato, bastando il completamento dell'iter necessario per la sua attribuzione<sup>219</sup>. Da tale assunto possono farsi due considerazioni:

---

<sup>215</sup> v. Cass., 25 ottobre 1974, n. 128270, in Mass. dec. pen., 1974; F. ANTOLISEI, *op. cit.*, *Parte speciale I*, pag. 374.

<sup>216</sup> F. ANTOLISEI, *op. cit.*, *Parte speciale I*, pag. 374; I. MARCHINI, *op. cit.*, pag. 933-942; R. ZANOTTI, *op. cit.*, pag. 143-145.

<sup>217</sup> F. ANTOLISEI, *op. cit.*, *Parte speciale I*, pag. 375; R. BETTIOL, "Concetto penalistico di patrimonio e momento consumativo della truffa", in *Giur. it.*, 1947; D. DELOGU, "Il momento consumativo della truffa", in *Giur. compl. Cass. pen.*, 1944; E. DE MARSICO, *Delitti contro il patrimonio*, Napoli, 1951, pag. 153; G. MARINI, *op. cit.*, pag. 195.

<sup>218</sup> v. Cass., 26 febbraio 1999, n. 5258; L. D. CERQUA, *op. cit.*, pag. 106; G. INSOLERA, *op. cit.*, pag. 489; G. MARRA, *op. cit.*, pag. 363; I. MARCHINI, *op. cit.*, pag. 939.

<sup>219</sup> F. ANTOLISEI, *op. cit.*, *Parte speciale I*, pag. 384; S. MARANI-P. FRANCESCHETTI, *op. cit.*, pag. 426; I. MARCHINI, *op. cit.*, pag. 939.

innanzitutto, il disvalore andrebbe individuato proprio nelle particolari modalità della condotta, in secondo luogo, si anticipa il momento consumativo del reato e si amplia l'area di punibilità del tentativo<sup>220</sup>, il quale si configurerebbe tutte le volte in cui l'iter non venga completato, pur sussistendone i presupposti<sup>221</sup>.

Problemi sorgono anche nell'individuazione del momento consumativo nei casi di erogazioni in forma rateale. La giurisprudenza, ritenendo che in concreto si tratti di un reato a consumazione prolungata, che inizia con la percezione della prima rata e si conclude con la ricezione dell'ultima dilazione del finanziamento, la consumazione coincide con quello della cessazione dei pagamenti, che segna anche la fine dell'aggravamento del danno<sup>222</sup>.

Tale posizione, però, non è andata esente da critiche. Infatti, si può sostenere che, in questo modo, si va a dar valore a parti della fattispecie che non dovrebbero averne, dato che l'art. 640-bis c.p. si configura come reato istantaneo i cui effetti perdurano nel tempo, in un momento successivo a quello della consumazione.

---

<sup>220</sup> I. MARCHINI, *op. cit.*, pag. 939; G. MARRA, *op. cit.*, pag. 363.

<sup>221</sup> F. ANTOLISEI, *op. cit.*, *Parte speciale I*, pag. 384; I. MARCHINI, *op. cit.*, pag. 939.

<sup>222</sup> v. Cass. pen., sez. II, 24 aprile 2007, n. 26256; Cass. pen., sez. II, 9 luglio 2010, n. 28683; A. DI AMATO, *op. cit.*, pag. 1059; I. MARCHINI, *op. cit.*, pag. 939.

### CAPITOLO III

#### I RAPPORTI TRA GLI ARTT. 316-BIS, 316-TER E 640-BIS C.P.

##### **1.1. Il rapporto di complementarietà tra la malversazione a danno dello Stato e la truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche.**

In questa sede si tratterà delle analogie e differenze che sussistono tra i tre reati di cui ci si è occupati finora, che forniscono la possibilità di inquadrare i particolari tipi di rapporti che sussistono tra gli stessi.

Si discuterà, in particolare, sugli elementi che accomunano ovvero distanziano le figure della malversazione a danno dello Stato di cui all'art. 316-bis c.p. e quella di truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche di cui all'art. 640-bis c.p. al fine di determinarne la relazione intercorrente tra gli stessi.

Quest'ultima disposizione, introdotta nell'ambito della legislazione antimafia poco prima della fattispecie di malversazione a danno dello Stato, rappresenta, insieme all'art. 316-bis c.p., uno strumento di contrasto degli abusi di finanziamenti pubblici, sulla cui opportunità aveva insistito parte della dottrina<sup>223</sup>, con proposte più articolate che si basavano sulla sinergie tra rimedi amministrativi e penali, adducendo l'inadeguatezza di fondo dell'ordinaria, tradizionale fattispecie di truffa, relativamente alla previsione o al contenimento di tali fenomeni criminosi.

---

<sup>223</sup> F. BRICOLA, "Sovvenzioni all'industria e diritto penale" in *AA.VV. Problemi giuridici delle agevolazioni finanziarie all'industria* di R. Costi e M. Libertini, Milano, 1982, pag. 355; G. FIANDACA, "Sul controllo penale della captazione abusiva di finanziamenti pubblici da parte dei privati beneficiari" in *AA.VV. Il finanziamento agevolato delle imprese. Profili giuridici*, 1987, pag. 713; E. MEZZETTI, *La tutela penale degli interessi finanziari dell'unione Europea*, Padova, 1994, pag. 23; E. MUSCO, "Note critiche in tema di abuso di sovvenzioni in diritto penale" in *AA.VV. Problemi giuridici delle agevolazioni finanziarie all'industria*, Milano, 1982, pag. 434; V. PEDRAZZI, "I limiti dell'intervento penale nella materia degli incentivi finanziari" in *AA.VV. Il finanziamento agevolato delle imprese*, Milano, 1987, pag. 781; P. SEMERARO, *op. cit.*, pag. 2569.

La genesi della fattispecie di malversazione a danno dello Stato appare, quindi, strettamente connessa alla necessità di colmare i vuoti di tutela derivati dall'applicazione del nuovo reato di truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche. In particolare, nel caso in cui una sovvenzione lecitamente ottenuta fosse poi rivolta, senza alcuna frode, ad un fine privato, risultavano inapplicabili gli articoli 640 e 640-bis c.p. per l'assenza del requisito degli artifici o raggiri, restando, così, il comportamento complessivo tenuto dal privato esente da una specifica disciplina penale. A questa situazione, dunque, si è oggi posto rimedio tramite l'art. 316-bis c.p. che, nel punire il discostamento dal fine prescritto dei fondi erogati, non richiede anche il ricorso a mezzi fraudolenti<sup>224</sup>.

Quanto appena affermato è evidente se si considera che, mentre la truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche reprime il fenomeno dell'indebito ottenimento delle concessioni a finalità pubbliche nella fase antecedente all'erogazione delle stesse, la malversazione a danno dello Stato tutela, invece, le finanze pubbliche nella fase successiva alla loro elargizione<sup>225</sup>.

Per quanto riguarda la questione che qui si intende discutere, è evidente la complementarità delle due figure di reato: la truffa aggravata, infatti, intende scongiurare e colpire l'illecito ottenimento da parte del privato, mediante artifici e raggiri, di risorse pubbliche quali "contributi, finanziamenti, mutui agevolati o altre erogazioni dello stesso tipo comunque denominate", tra i quali rientrano anche elargizioni aventi per il ricevente finalità previdenziale o assistenziale e che possono riferirsi a opere o attività già realizzate o svolte, che il soggetto ha indebitamente

---

<sup>224</sup> P. TROJANO, *op. cit.*, pag. 3940.

<sup>225</sup> R. PALMA, *op. cit.*, pag. 96; G. SALCUNI, "Rapsodiche indicazioni sulla tutela penale delle finanze pubbliche", in *La tutela dei beni collettivi: i delitti dei P.U. contro la P.A.*, Padova, 2007, pag. 251.

percepito; la malversazione a danno dello Stato, invece, colpisce l'utilizzazione delle risorse ricevute per scopi diversi da quelli per cui sono state concesse<sup>226</sup>.

Se sulla complementarietà delle due figure delittuose non può dubitarsi, è invece discussa la configurabilità di un concorso materiale con eventuale continuazione dei due reati quando il privato, ricorrendo ad artifici e raggiri e inducendo in errore gli enti pubblici eroganti, abbia indebitamente ottenuto dei fondi, così integrando la truffa aggravata, e successivamente finalizzi tali erogazioni ad un determinato scopo di interesse pubblico, senza poi utilizzarli per la finalità predetta, in tal modo integrando anche gli estremi del delitto di malversazione a danno dello Stato.

Tale rapporto dovrebbe escludersi in virtù della differenza dei presupposti applicativi dei reati in questione. Mentre nell'art. 640-bis c.p. il finanziamento costituisce la finalità cui la condotta è diretta e si pone come ingiusto profitto, nell'art. 316-bis c.p., invece, l'ingiustizia si verifica *ex post*, ossia nella non destinazione per il soddisfacimento delle finalità pubbliche per cui era stato concesso.

La malversazione, infatti, non contribuisce ad aggravare l'offesa già arrecata alla pubblica amministrazione e costituisce unicamente un *post factum* non punibile<sup>227</sup>. La condotta che si prefigura in tale fattispecie, quindi, non è altro che il modo per assicurare il profitto già conseguito con la truffa.

A causa dell'attività fraudolenta che ha determinato il conseguimento dei finanziamenti, questi non possono avere alcuna reale destinazione pubblica né, tantomeno, si può pretendere che il soggetto realizzi attività

---

<sup>226</sup> L. PICOTTI, *op. cit.*, pag. 615 ss.; G. SALCUNI, "La tutela penale delle finanze comunitarie. Controllo penale vs gestione delle risorse pubbliche", in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 2005, pag. 758 ss..

<sup>227</sup> A. PAGLIARO, *op. cit.*, pag. 102.

od opere, spesso inattuabili, che hanno costruito solo l'oggetto del mezzo per ottenere il finanziamento<sup>228</sup>.

Da quanto appena esposto non consegue, di per sé, la sussistenza del concorso dei reati puniti dall'art. 640-bis con quello di cui all'art. 316-bis, ma la conclusione che la problematica che da ciò risulta vada risolta sulla base delle regole vigenti sul concorso apparente di norme coesistenti ed, in particolare, facendo riferimento alle categorie dell'*ante factum* e del *post factum* non punibili.

Nel caso in cui il soggetto ottenga il finanziamento avvalendosi di artifici e raggiri e, successivamente, lo destini verso finalità diverse risponderà soltanto del reato di cui all'art. 640-bis c.p., il quale assorbe la malversazione, in quanto reato meno grave e in quanto, la successiva condotta, non approfondendo l'offesa tipica, costituisce un *post factum* non rilevante penalmente<sup>229</sup>.

Secondo la dottrina maggiormente seguita<sup>230</sup>, tali due categorie si inquadrano nel più ampio c.d. "criterio della consunzione o dell'assorbimento", in virtù del quale, ricorrendo determinati presupposti, il fatto meno grave è assorbito nel trattamento penale riservato al fatto più grave.

Nell'*ante factum*, ciò avviene nelle ipotesi in cui il reato anteriore, meno grave, integri, secondo il principio dell'*id quod plerumque accidit*, tutti gli elementi tipici previsti dal reato più grave ai fini della sua realizzazione. Nel *post factum*, invece, il criterio in questione si applica

---

<sup>228</sup> B. BEVILACQUA, *op. cit.*, pag. 548-549.

<sup>229</sup> C. BENUSSI, *op. cit.*, pag. 1065; A. PAGLIARO, *op. cit.*, pag. 102; M. PELISSERO, "Osservazioni" *op. cit.*, pag. 201; M. ROMANO, "I delitti contro la pubblica amministrazione" *op. cit.*, pag. 71-75.

<sup>230</sup> G. FIANDACA-E. MUSCO, *Diritto penale. Parte generale*, Bologna, 2009, pag. 511; A. PAGLIARO, *op. cit.*, pag. 197 ss..

qualora il reato posteriore, meno grave, realizzi uno dei mezzi ordinari per il raggiungimento del fine perseguito dal reato precedente.

Date le premesse appena esposte, deve ritenersi che la malversazione a danno dello Stato integra, come già ricordato, un *post factum* non punibile del delitto di truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche, la cui pena assorbe, quindi, l'intero disvalore giuridico della condotta realizzata dal soggetto attivo. Essendo, infatti, la percezione del contributo ottenuta mediante artifici o raggiri finalizzati alla distrazione, a profitto proprio, del denaro percepito ovvero al compimento di un'opera diversa da quella descritta nell'istanza e indicata nel provvedimento di concessione dello stesso, la malversazione successiva a tali condotte costituisce l'inevitabile conseguenza del precedente raggiro ed è, quindi, punita mediante la più grave pena di cui all'art. 640-bis c.p.<sup>231</sup>.

Tale soluzione, però, non si basa sull'art. 15 c.p., non potendosi qui ravvisare il rapporto di specialità: da un lato, infatti, presupposto dell'art. 316-bis c.p. è il regolare ottenimento da parte del privato dei finanziamenti diretti a uno scopo di pubblico interesse, dall'altro lato, l'art. 640-bis c.p. si fonda proprio sul buon esito della frode nel procurarsi i fondi, indipendentemente della loro concreta indebita destinazione, a differenza di quanto previsto dall'art. 316-bis c.p..

Quanto appena esposto è sostenuto anche dalla più recente giurisprudenza di legittimità<sup>232</sup>, la quale ritiene che il reato di malversazione in danno dello Stato ha, invece, natura sussidiaria e residuale rispetto alla fattispecie di cui all'art. 640-bis c.p. nella quale rimane assorbito, poiché non possono sottoporsi a sanzione due

---

<sup>231</sup> P. TROJANO, *op. cit.*, pag. 3942.

<sup>232</sup> v. Cass. pen., 9 luglio 2004, n. 39644, in *Riv. pen.*, 2006, pag.124; Cass. pen., sez. VI, 12 maggio 2009, n. 23063; A. DI AMATO, *Codice penale delle imprese e delle società*, Milano, 2011, pag. 1049.

comportamenti offensivi dello stesso bene in due momenti differenti, in quanto il diverso impiego del finanziamento non è altro che la naturale conseguenza dell'indebitato ottenimento dell'erogazione a seguito di artifici o raggiri.

La soluzione appena esposta discende dal fatto che la truffa aggravata, cioè la captazione fraudolenta dei finanziamenti pubblici, comporta l'abusiva utilizzazione delle risorse indebitamente ottenute, contenendo pertanto implicitamente in sé anche l'intero disvalore oggettivo e soggettivo proprio della malversazione a danno dello Stato<sup>233</sup>.

La giurisprudenza e parte della dottrina<sup>234</sup> dissentono, non senza contrasti, da conclusioni siffatte.

Altro orientamento<sup>235</sup>, infatti, valorizzando la diversa qualità delle condotte considerate, la fraudolenza, da una parte, e l'abuso, dall'altra, si è espresso a favore della configurabilità del concorso formale tra i due reati di cui si parla nel presente paragrafo, sostenendo che la fattispecie di malversazione in danno dello Stato e quella di truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche di cui all'art. 640-bis c.p. possono concorrere tra loro, posto che l'abusiva destinazione dei fondi esprime una specifica norma di disvalore, irriducibile a quella che caratterizza la captazione illecita dei fondi incentivanti. La prima delle norme anzidette, infatti, avendo lo scopo di reprimere le frodi successive al conseguimento di prestazioni pubbliche, non richiede che dette erogazioni siano state ottenute mediante artifici o raggiri, mentre tali elementi sono indispensabili per la configurabilità della truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche, consistente nel procurarsi

---

<sup>233</sup> M. ROMANO, "I delitti contro la pubblica amministrazione" *op. cit.*, pag. 71-75.

<sup>234</sup> F. COPPI, *op. cit.*, pag. 67.

<sup>235</sup> v. Cass., 1 ottobre 1998, n. 211494, in *C.E.D.*.

con la frode prestazioni alle quali non si avrebbe diritto, ottenute le quali vi è soltanto l'eventualità che esse vengano destinate a scopi diversi, così integrando anche la violazione dell'art. 316-bis c.p.<sup>236</sup>.

A parere della Corte di legittimità il carattere eventuale della malversazione dei fondi illecitamente ottenuti dimostra, con certezza, che l'abuso del beneficio pubblico non costituisce la necessaria conseguenza della pregressa condotta fraudolenta: la sua offensività, pertanto, non può essere assorbita nel disvalore proprio della fattispecie di abusiva captazione di incentivi pubblici<sup>237</sup>.

Si è, tuttavia, presentato un arresto giurisprudenziale della Corte di Cassazione<sup>238</sup>, la quale ha escluso la configurazione del concorso e ha sostenuto che possa applicarsi al caso di specie il criterio della sussidiarietà, ritenendo si tratti di comportamenti idonei ad offendere, seppure con grado diverso, il medesimo bene giuridico, ossia l'interesse generale a che le risorse economiche pubbliche non vengano sviate dalla loro destinazione.

L'offesa al bene tutelato, infatti, si è realizzata già al momento della consumazione della truffa, risultando lo stesso ulteriormente inciso dalla diversa collocazione impressa, concretizzandosi in una sorta di fase esecutiva dello stesso progetto criminoso, indipendentemente dal fatto che questo fosse già programmato dall'inizio dell'azione ovvero abbia preso corpo dopo il conseguimento dell'erogazione. Da ciò ne discende che il diverso impiego della somma costituisce una conseguenza naturale dell'erogazione illegittimamente conseguita, risultando, così, il reato di malversazione assorbito in quello più grave di truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche.

---

<sup>236</sup> D. CARCANO, *op. cit.*, pag. 136.

<sup>237</sup> G. MARRA, *op. cit.*, pag. 533.

<sup>238</sup> v. Cass. pen., sez. II, 4 giugno 2006, n. 23063.

Secondo una diversa e maggioritaria impostazione<sup>239</sup>, i due reati potrebbero concorrere, in quanto, infatti, i due comportamenti sono cronologicamente e ontologicamente distinti, essendo connotati da una diversa oggettività giuridica e non costituendo la condotta fraudolenta un elemento necessario al fine della consumazione del delitto di malversazione, e dunque, non ravvisandosi il rapporto di specialità astratta unilaterale.

Le fattispecie, infine, non attengono alla stessa materia, potendo bene le erogazioni essere legittimamente percepite e poi distratte, così come illegittimamente conseguite e poi correttamente destinate.

Nel medesimo senso si è espressa la seconda sezione della Corte di Cassazione nella sentenza n. 29512 del 10 luglio 2015, che, quanto alla dedotta sussidiarietà fra gli artt. 640-bis e 316-bis c.p., va a confermare l'indirizzo giurisprudenziale secondo il quale il reato di malversazione in danno dello Stato può concorrere con quello di truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche in considerazione della non identità degli interessi protetti: l'art. 640-bis c.p. tutela, infatti, il patrimonio da atti di frode, mentre l'art. 316-bis c.p. tutela la pubblica amministrazione da atti contrari agli interessi della collettività, anche di natura non patrimoniale.

Nel caso di specie, infatti, una società, quale destinataria, in via provvisoria, sulla base del decreto n. 2020 dell'11 agosto 2005 della Regione Siciliana, di un contributo in conto impianti per l'esecuzione del progetto di investimento relativo alla realizzazione di un impianto per la produzione di energia da fonte rinnovabile nel settore di intervento biomassa da realizzare nel territorio comunale di Marsala, la cui prima quota di contributo era già erogata a titolo di anticipazione, con

---

<sup>239</sup> v. Cass. pen., sez. II, 27 ottobre 2011, n. 43349; Cass. pen., sez. II, 16 giugno 2015, n. 29512.

l'aggravante di avere conseguito, successivamente alla commissione dei delitti, un profitto di rilevante entità, era, infatti, già stata ritenuta responsabile nel grado precedente dell'illecito amministrativo dipendente dal reato di cui agli artt. 21 e 24, comma 2 del dlgs. 231/2001, in relazione alla commissione dei delitti di cui agli artt. 640-bis e 316-bis c.p..

Sempre in riferimento al rapporto tra queste due disposizioni, è necessario prendere in considerazione un'ordinanza del Tribunale di Vibo Valentia del 20 aprile 2004, la quale ha sostenuto che non si possa configurare nemmeno un rapporto di sussidiarietà, perchè, se questo fosse stato l'intento del legislatore, egli avrebbe posto nella disposizione dell'art. 316-bis c.p. la formula "salvo che il fatto costituisca il reato di cui all'art. 640-bis c.p." presente in apertura dell'art. 316-ter c.p.. Aderendo alla tesi della sussidiarietà fra le due norme, infatti, si applicherebbe lo stesso trattamento a situazioni differenti, ossia a colui che con frode ottiene finanziamenti pubblici, destinandoli successivamente ai fini per cui erano stati erogati, e colui che avendo indebitamente ottenuto denaro pubblico, lo impiega per finalità divergenti da quelle previste nel provvedimento di concessione.

Tuttavia, anche questo orientamento non va esente da obiezioni.

Se, da un lato, tra le due figure di reato in esame non esiste un rapporto di genere a specie ovvero di sussidiarietà espressa, dall'altra, il concorso tra queste due norme può essere disciplinato ricorrendo al principio dell'assorbimento precedentemente accennato, poiché, nel momento in cui il finanziamento viene percepito irregolarmente, viene meno l'interesse a che venga distratta la sua finalità, essendo questo già irrimediabilmente compromesso con l'indebita erogazione a chi non era in possesso dei requisiti per ottenerlo.

In conclusione, il disvalore della condotta successiva di sviamento, deve ritenersi assorbito dal disvalore di quella precedente, altrimenti si finirebbe per punire due volte un'offesa essenzialmente unica, con la violazione del principio del *ne bis in idem sostanziale*<sup>240</sup>, a norma del quale nessuno può essere punito più volte per uno stesso illecito, ad eccezione dei casi in cui la malversazione dei fondi pubblici sia realizzata attraverso artifici o raggiri posti in essere nella fase esecutiva del rapporto di incentivazione<sup>241</sup>, sia nel caso in cui si individui l'interesse tutelato nella funzionalità del pubblico patrimonio al raggiungimento di obiettivi di utilità sociale, sia nell'ipotesi in cui il bene giuridico protetto venga fatto coincidere con la mera frustrazione della finalità pubblica sottesa ad un determinato tipo di erogazione. In quest'ultimo caso, si dovrebbe riconoscere la perfetta sovrapposizione tra i beni giuridici, considerata la quasi pacifica ricostruzione dell'interesse protetto dall'art. 316-bis c.p. nel buon andamento dell'azione amministrativa, e la conseguente impossibilità di parcellizzare un'offesa che si presenta unitaria<sup>242</sup>.

In conclusione, il legislatore ha inteso distinguere l'ambito di operatività delle norme in discorso: mentre, come si è già detto, l'art. 316-bis c.p. è diretto a reprimere le frodi successive al conseguimento di prestazioni o erogazioni pubbliche, realizzate non destinando alle finalità per le quali sono stati erogati i fondi ottenuti, la truffa aggravata di cui all'art. 640-bis c.p. presenta, invece, come elemento costitutivo la frode, per mezzo della quale le prestazioni o erogazioni pubbliche sono ottenute mediante l'induzione in errore dell'ente pubblico erogante e

---

<sup>240</sup> M. DE PALMA, *Reati comuni*, Milano, 2007, pag. 3; G. FIANDACA-E. MUSCO, *op. cit.*, vol. II, pag. 205-206.

<sup>241</sup> A. FANELLI, *op. cit.*, pag. 531.

<sup>242</sup> G. MARRA, *op. cit.*, pag. 533-535.

conseguendo un profitto ingiusto. Da ciò discende che, rispetto al contributo concesso dall'ente pubblico, possono configurarsi comportamenti illeciti differenti, puniti alternativamente dalle norme di cui si parla.

## **1.2. L'oggetto materiale degli artt. 316-bis c.p. e 640-bis c.p. tra similitudini e differenze.**

Incontra giudizi di disapprovazione anche quanto disposto in tema di oggetto materiale della condotta nell'art. 640-bis c.p., in particolare, l'impiego nella medesima disposizione di termini che rimandano al tempo stesso a categorie generali di procedure ed erogazioni e a specifiche operazioni.

Soggetto a critiche è anche il fatto di aver ricompreso nella stessa proposizione tipologie di erogazioni che descrivono una delle operazioni già indicate nella categoria generale; appare, infatti, superflua la distinzione tra contributi e sovvenzioni, che è stata successivamente ribadita nell'art. 316-bis, dato che il secondo termine poteva essere facilmente ricompreso nel primo.

Sempre nella stessa disposizione relativa alla truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche, l'elencazione dettagliata delle procedure e delle erogazioni integranti l'oggetto materiale sembra vanificata o quantomeno sovrabbondante a causa della previsione della clausola generale che fa riferimento ad "altre erogazioni dello stesso tipo, comunque denominate". La superfluità di tale enumerazione è riscontrata anche per il fatto che, sia nella norma in esame che in quella di malversazione a danno dello Stato, essa non consente di individuare in modo immediato e preciso le procedure e le erogazioni di provenienza pubblica, perché ricomprendono delle tipologie eterogenee, gravando,

quindi, sull'interprete l'onere di effettuare di volta in volta una selezione al fine di individuare quelle rilevanti nel caso concreto.

Nel testo dell'art. 640-bis c.p. il legislatore ha fatto ricorso ad un metodo casistico per individuare i beni e le procedure di incentivazione economica coinvolti nell'attività del soggetto attivo, trovando così tale norma applicazione quando i fatti di cui all'art. 640 c.p., la truffa semplice, riguardino contributi, finanziamenti, mutui agevolati ovvero altre erogazioni dello stesso tipo, comunque denominate, concessi o erogati dallo Stato, da altri enti pubblici o dalle Comunità Europee.

Nella stesura del nuovo articolo 316-bis c.p., il legislatore è ricorso allo stesso metodo, seppure con delle significative differenze.

Mentre, infatti, nella fattispecie di truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche figurano come oggetto della condotta i mutui agevolati, non vi è un'esplicita menzione degli stessi nella malversazione. Quest'ultimo comprende, infatti, anche le sovvenzioni cui si fa espressamente riferimento nell'art. 640-bis c.p., il quale, a sua volta, detta un rinvio alle "altre erogazioni dello stesso tipo, comunque denominate", distinguendo ed equiparando nello stesso tempo erogazioni e concessioni, mentre l'elenco di cui all'art. 316-bis c.p. sembrerebbe essere tassativamente determinato.

Il metodo di elaborazione delle fattispecie appena illustrato e i modelli che ne sono conseguiti hanno suscitato perplessità e, come è stato precedentemente segnalato, le disposizioni in esame sono state sottoposte a forti critiche, che in molti casi sono fondate, seppur entro certi limiti.

Le differenze finora riscontrate tra i testi delle disposizioni *de quo* sicuramente non aiutano l'interprete in tale sua attività, dato che quanto individuato nelle norme di certo non esaurisce le tipologie delle incentivazioni di mano pubblica cui queste si riferiscono e alle quali deve

essere affiancata la serie apparentemente indefinita di tutte le altre previste dal richiamo alle “altre erogazioni dello stesso tipo, comunque denominate”.

Il tentativo di imprimere a queste disposizioni un'impronta di tassatività, non solo è stato vanificato dall'inclusione della clausola di carattere generale di cui si è appena fatto cenno, ma anche dalla mancanza nell'art. 640-bis c.p. del richiamo delle “sovvenzioni”, che invece figurano nell'articolo 316-bis c.p., alla cui assenza nell'ambito della truffa si è fatto rimedio proprio grazie al rinvio alle “altre erogazioni dello stesso tipo”, essendo, appunto, indiscutibile l'analogia tra contributi e sovvenzioni.

Nel quadro appena esposto, sembra che la fattispecie di malversazione prevista nell'art. 316-bis c.p. presenti, dal punto di vista tecnico, qualche profilo di vantaggio rispetto a quanto esaminato nella truffa aggravata ex art. 640-bis c.p.; infatti, nell'enumerazione dei tipi di erogazioni che concretizzano l'oggetto materiale della condotta è stato, da una parte, inserito il riferimento alle “sovvenzioni” e, dall'altra, abolito quello ai “mutui agevolati”, che devono essere ricompresi nella categoria generale dei “finanziamenti”.

Nella norma *de quo* è stato anche soppresso il rinvio alle “altre erogazioni dello stesso tipo”, non a causa della tendenza di tale proposizione ad introdurre pericolose e inammissibili concessioni all'analogia in materia penale, quanto per la sua inutilità di fronte alla tassatività e specificazione dei modelli generali ed onnicomprensivi delle erogazioni di denaro e beni di provenienza pubblica in essa previsti.

Non sussiste, quindi, una piena coincidenza formale tra gli istituti indicati nella malversazione e quelli nella truffa aggravata, poiché, mentre quest'ultima non prevede le “sovvenzioni” di cui si parla nella prima, fa riferimento alle “erogazioni dello stesso tipo”, che, invece,

manca nell'art. 316-bis c.p., al pari dei "mutui". A riguardo, la dottrina<sup>243</sup> è quasi unanime nel ritenere che tali discrepanze, dovute al difetto di coordinazione legislativa cui si incorre spesso nella disciplina in esame, non hanno alcun riflesso sulla sfera di operatività delle citate norme, ciò, tra l'altro, dimostrato dal fatto che le sovvenzioni, al pari dei contributi, costituiscono una delle modalità consuete con le quali il finanziamento viene concesso<sup>244</sup>.

Il legislatore, quindi, attraverso il ricorso a termini più omogenei e, nello stesso tempo, idonei a ricomprendere tutte le forme note di incentivazione pubblica e tutte le procedure ad esse assimilabili, ha ritenuto che l'obiettivo di non estromettere dall'area dell'incriminazione alcun tipo di concessione di denaro o di beni pubblici in funzione di finalità di interesse pubblico possa essere ugualmente centrato, senza limitare l'ambito di operatività dell'art. 316-bis c.p. rispetto a quello dell'art. 640-bis c.p., sebbene dal primo siano esclusi alcuni modelli di erogazione di provenienza pubblica.

Infatti, i termini impiegati dal legislatore sembrano essere adoperati proprio in considerazione del fatto che essi non richiamano un particolare tipo di erogazione di denaro o di beni pubblici, ma in definitiva, nella loro dizione generale, tutte le varie forme di concessione di denaro o di beni erogati da soggetti di diritto pubblico.

D'altra parte, come abbiamo precedentemente accennato in questa sede, i termini "contributi, sovvenzioni e finanziamenti" non esprimono significati univoci e deducibili con certezza dal ramo del diritto in cui sono normalmente impiegati ed, anzi, sembrano richiamare anche erogazioni di denaro pubblico che non rientrerebbero nell'ambito della malversazione a danno dello Stato.

---

<sup>243</sup> M. ROMANO, "I delitti contro la pubblica amministrazione" *op. cit.*, pag. 65.

<sup>244</sup> P. TROJANO, *op. cit.*, pag. 3931.

I termini utilizzati nel testo dell'art. 316-bis c.p. non consentono, quindi, dato il palese intento del legislatore di sanzionare la mancata destinazione del contributo alla finalità di pubblico interesse prescritta, di selezionare in via diretta tutte le procedure che consentono di erogare il denaro pubblico per opere o attività ancora da realizzare e di distinguerle da quelle che comportano erogazione di denaro pubblico in funzione di situazioni già maturate, per le quali non avrebbe senso parlare di mancata destinazione<sup>245</sup>.

La differenza tra le due fattispecie deve, quindi, incentrarsi anche sulla destinazione dell'elemento oggettivo degli stessi: la malversazione a danno dello Stato, infatti, ha esclusivamente ad oggetto contributi, sovvenzioni o finanziamenti pubblici rivolti alla realizzazione di opere e allo svolgimento di attività di interesse pubblico, mentre la truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche si riferisce a qualunque erogazione, comunque denominata, indipendentemente dalla finalità, concessa o erogata dallo Stato, enti pubblici o Comunità Europea<sup>246</sup>.

### **1.3. La condotta e la consumazione dei reati ex artt. 316-bis c.p. e 640-bis c.p. ai fini della definizione del loro rapporto.**

Un altro elemento di *discrimen* fra le due fattispecie *de quo* è costituito da due requisiti fondamentali della condotta che caratterizzano l'ipotesi circostanziata di truffa di cui all'art. 640-bis c.p., ossia l'ingiusto profitto conseguito dal beneficiario della sovvenzione e il danno patrimoniale procurato all'ente erogatore.

Diversamente, infatti, l'art. 316-bis c.p. sanziona l'omessa destinazione della somma ricevuta, non richiedendo che ciò avvenga

---

<sup>245</sup> F. COPPI, *op. cit.*, pag. 68-74.

<sup>246</sup> A. SEGRETO-G. DE LUCA, *op. cit.*, pag. 192.

necessariamente attraverso una distrazione da parte del beneficiario, a vantaggio proprio o altrui, con danno del soggetto pubblico concedente<sup>247</sup>.

Le condotte tipizzate dalle norme *de quo* configurano, dunque, due comportamenti illeciti differenti, puniti da norme diverse e che offendono interessi protetti diversi per caratteri intrinseci oggettivamente rilevabili.

L'art. 640-bis c.p., infatti, da una parte tutela il denaro pubblico da comportamenti frodatori e, da un'altra, indirettamente protegge la *par condicio* e, quindi, l'imparzialità. L'art. 316-bis c.p., invece, salvaguarda la "programmazione economica" e, di conseguenza, tutela la pubblica amministrazione da atti che ledono gli interessi della collettività.

Secondo una diversa posizione<sup>248</sup>, non risulta più essere idonea la tesi della consunzione o dell'assorbimento, di cui si è parlato nel paragrafo precedente, del reato di malversazione in quello più grave di truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche, la quale troverebbe attuazione solo quando i fatti rappresentano diversi gradi o tipi di offesa del medesimo bene giuridico<sup>249</sup>. Tali norme risultano corrispondere, quindi, a fattispecie eterogenee tra loro che integrano il rapporto strutturale del concorso di reati e rendono inapplicabile il principio del *ne bis in idem*.

Alla luce di un attento confronto degli artt. 316-bis c.p. e 640-bis c.p., la differenza tra detti reati si individua, dunque, tramite l'analisi delle procedure mediante le quali viene erogato denaro da mano pubblica

---

<sup>247</sup> S. BOLOGNINI, *op. cit.*, pag. 155; A. SEGRETO-G. DE LUCA, *op. cit.*, pag. 192.

<sup>248</sup> I. CACCIAVILLANI, *op. cit.*, pag. 113-115.

<sup>249</sup> F. MANTOVANI, *Diritto penale, parte speciale. Delitti contro il Patrimonio*, Padova, 1989, pag. 491.

e, di conseguenza, delle condotte tenute dal soggetto attivo rivolte a tal fine.

Sussiste il delitto di truffa ex art. 640-bis c.p. quando, per ottenere il contributo, si ricorra ad artifici e raggiri, ossia ad una *mise en scène* mediante la quale il soggetto attivo consegue un ingiusto profitto, provocando un danno alla persona offesa.

Si incorre, invece, nel delitto di malversazione di cui all'articolo 316-bis c.p. quando ci si limiti ad avanzare una richiesta di finanziamento, poi legittimamente conseguito, e si muti successivamente proposito, anche non destinando il contributo alle attività per le quali era stato lecitamente chiesto e ottenuto<sup>250</sup>.

Si deve osservare a questo proposito che il legislatore non qualifica come ingiusto, indebito o non dovuto il finanziamento di cui si parla nell'art. 316-bis c.p., a differenza di quanto è previsto nella truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche.

La mancanza da parte del legislatore nella malversazione a danno dello Stato relativamente al proposito dell'agente di non destinare il finanziamento alle opere o ad attività di pubblico interesse non deriva, dunque, da un'indifferenza verso gli atteggiamenti psicologici del soggetto *de quo* anteriori al momento dell'erogazione, ma proprio dal presupposto su cui si fonda l'art. 316-bis c.p., ossia la legittimità della richiesta di finanziamento, e sul diverso e simmetrico campo di azione riservato alle norme di cui si discute.

Nella fattispecie di malversazione a danno dello Stato il finanziamento costituisce il presupposto su cui si innesta la condotta illecita, ma non costituisce esso stesso un illecito: non si comprenderebbe, altrimenti, perché il momento consumativo del reato

---

<sup>250</sup> F. COPPI, *op. cit.*, pag. 65.

dovrebbe realizzarsi contestualmente alla mancata destinazione e all'erogazione del finanziamento, dovendo, pertanto, la norma essere scritta in termini diversi al fine di rendere già penalmente rilevante e sanzionabile il conseguimento dell'erogazione.

Nella truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche, invece, è proprio il conseguimento del contributo a rappresentare il momento in cui si consuma il reato e non il presupposto dello stesso, non avendo il soggetto agente alcun diritto all'erogazione.

Il finanziamento, sulla cui natura si discuterà più dettagliatamente, nel paragrafo seguente, svolge, dunque, nelle fattispecie in questione un ruolo profondamente diverso. Esso costituisce nella truffa il fine della condotta che realizza un ingiusto profitto in capo all'agente, mentre nella malversazione esso manca del requisito dell'ingiustizia, conseguibile solo nel caso della sua mancata destinazione alle attività od opere previste nel provvedimento di concessione<sup>251</sup>.

Si è già ribadito in questa sede che elementi della condotta nel reato di truffa sono gli artifici e i raggiri realizzati dal soggetto attivo e l'induzione in errore del soggetto passivo, completamente assenti nella malversazione a danno dello Stato, i quali investono anche la concessione o l'erogazione del contributo, finanziamento, mutuo agevolato o l'erogazione di denaro. Il soggetto passivo, infatti, si individua in quello indotto in errore da detta concessione o erogazione. Tale ultimo requisito è ritenuto rilevante proprio in virtù del fatto che in sua assenza non vi sarebbe stata alcuna concessione o erogazione.

Nel reato di cui all'art. 316-bis c.p., invece, il finanziamento è solo un presupposto del reato, che è stato determinato senza che sia

---

<sup>251</sup> F. COPPI, *op. cit.*, pag. 66.

intervenuto un vizio nella volontà dell'ente erogatore e, quindi, imputabile come comportamento penalmente rilevante dell'agente.

Le ipotesi fin qui discusse possono essere ulteriormente confermate se si esamina da un punto di vista testuale la norma di cui all'art. 316-bis c.p., all'interno della quale "avendo ottenuto" costituisce un requisito dell'ottenimento del contributo, ossia che esso sia stato regolare; di conseguenza, l'applicabilità della presente fattispecie dovrebbe escludersi ove l'elargizione fosse stata determinata fraudolentemente<sup>252</sup>.

Sul piano teorico, è agevole evidenziare che le procedure di finanziamento pubblico implicano un obbligo di verità nell'indicazione delle opere o delle attività per le quali il contributo è richiesto.

Come risulta dallo stesso articolo, che collega il finanziamento ad una richiesta per iniziative destinate a favorire opere o attività di interesse pubblico, l'ente erogante attende un'indicazione veritiera da parte del richiedente, provvedendo ad elargire la somma solo se questa sarà impiegata conformante all'obiettivo che è stato dichiarato in sede di concessione e che possieda il requisito del pubblico interesse. Nel caso in cui intervenga una menzogna sul punto, contravvenendo, così, a un preciso dovere di verità circa la destinazione del finanziamento e frustrando una corrispettiva aspettativa dell'ente erogante, si impone, quindi, come mendacio "qualificato" e integra il raggirio di cui all'art. 640-bis c.p..

Ma a questo rilievo si deve poi aggiungere che, per ottenere un finanziamento di provenienza pubblica al fine di intraprendere iniziative volte a realizzare opere o attività di interesse pubblico, non è sufficiente la semplice richiesta, ma, anzi, è necessario che questa venga corredata da documenti, dall'indicazione degli obiettivi che si intendono realizzare,

---

<sup>252</sup> A. PAGLIARO, *op. cit.*, pag. 102.

da progetti, da programmi, da piani di lavoro ed essere sottoposta ad una istruttoria.

In conclusione, il reato di truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche si consuma nel tempo e nel luogo in cui il soggetto attivo consegue concretamente l'ingiusto profitto consistente nelle indebite erogazioni pubbliche: solo in tale momento, infatti, si consolida la loro definitiva perdita da parte del soggetto ingannato, non nel momento in cui viene emesso il provvedimento di concessione dei finanziamenti e/o si realizza la diminuzione patrimoniale per l'ente pubblico<sup>253</sup>.

È evidente, dunque, la differenza intercorrente rispetto alle modalità di consumazione del reato di malversazione a danno dello Stato, la quale si concretizza nel momento della mancata destinazione dei contributi o distrazione degli stessi verso finalità differenti da quelle per cui erano stati erogati, senza la necessità che ricorra il requisito dell'ingiustizia del loro reperimento mediante le condotte ingannevoli in questa sede precedentemente evidenziate.

Si può, infatti, ritenere, considerando la quasi contemporanea entrata in vigore degli artt. 640-bis e 316-bis e, soprattutto, la maggiore incisività della pena prevista nell'ipotesi di truffa, che il legislatore che ha provveduto all'individuazione delle fattispecie *de quo* abbia inteso, seppure con il circoscrivere implicitamente la malversazione alla sola ipotesi di conseguimento legittimo del contributo, nel caso contrario, che la sola pena comminata per la truffa aggravata sia idonea a coprire anche la successiva condotta omissiva o distrattiva del privato.

---

<sup>253</sup> D. SOLE, Codici civile e penale per l'esame di avvocato, Santarcangelo di Romagna (RN), 2012, pag. 1562.

## **2.1. La natura dell'oggetto materiale nei reati di malversazione a danno dello Stato e di indebita percezione di erogazioni pubbliche.**

Come già si è avuto modo di rilevare in questa sede, da tempo si era auspicata la necessità di prevedere un'anticipazione della tutela penale per le sovvenzioni pubbliche a causa dell'inadeguatezza della figura della truffa semplice di cui all'art. 640 c.p., anche nella forma aggravata, introducendo, dapprima, nel nostro ordinamento, con la legge antimafia n. 55 del 1990, l'art. 640-bis c.p..

In seguito, la legge di riforma dei delitti contro la pubblica amministrazione n. 86 del 1990, aveva provveduto ad introdurre l'art. 316-bis c.p., il quale ambito di applicazione, nel 1992, era stato ulteriormente esteso, oltre che alle sole sovvenzioni statali, anche ai finanziamenti di provenienza delle Comunità Europee.

Né la truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche né la malversazione ai danni dello Stato, però, prevedevano come reato l'illecita percezione dei fondi, specificamente mediante falsità ed omissioni informative. I comportamenti attivi di esposizione di dati o notizie false che avessero consentito al soggetto attivo di conseguire aiuti economici, altrimenti non spettanti, rientravano nella disposizione penale di cui all'art. 2 della l. 898/1986, la quale, però, trovava applicazione esclusivamente nel settore agricolo.

Successivamente, la legge n. 300 del 2000, conseguentemente all'adesione ad alcuni Atti internazionali, tra i quali figura la Convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità Europee, di cui abbiamo parlato nel primo capitolo della presente trattazione, aveva provveduto ad introdurre nel nostro ordinamento la nuova figura di indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato di

cui all'art. 316-ter c.p., ampliando così il raggio d'azione di tale norma anche alle sovvenzioni statali e di altri enti pubblici.

Nonostante lo stretto rapporto intercorrente tra quest'ultima disposizione e quella di truffa aggravata ex art. 640-bis c.p., il quale sarà oggetto di analisi nel prosieguo di questo lavoro, l'art. 316-ter c.p. è stato inserito non nei reati contro il patrimonio, ma addirittura, come per l'art. 316-bis c.p., tra i delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione.

La simmetria e il parallelismo che sembrano connotare queste due ultime disposizioni, dato che il reato di malversazione si ispira all'art. 2 l. 898/1990, di cui ripercorre quasi del tutto il modello, sia relativamente alla figura di delitto, sia per la figura di illecito amministrativo, sono confermati proprio dalla modifica apportata dalla legge n. 300 del 2000 all'art. 2 *de quo*, che ha ristabilito il valore della soglia rilevante per l'individuazione del limite della somma illecitamente ottenuta per determinare la rilevanza penale della condotta, il quale coincide con il limite previsto al secondo comma dell'art. 316-ter c.p..

Nonostante quanto appena esposto, il delitto di indebita percezione di erogazioni non sembra concorrere con quello di malversazione a danno dello Stato.

Un primo punto di contatto tra le due figure delittuose può riscontrarsi nel prendere come riferimento l'oggetto materiale della condotta integrante l'indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato, ossia i contributi, finanziamenti, mutui agevolati o altre erogazioni dello stesso tipo, comunque denominate, e confrontandolo con quello previsto dalla malversazione a danno dello Stato.

Come già si è avuto modo di specificare nel capitolo della presente trattazione a ciò preposto, con il termine "contributi" si intende qualsiasi erogazione in conto capitale e/o conto interessi finalizzata al

raggiungimento di obiettivi promozionali e/o produttivi. Questi, secondo una concezione amministrativistica, sono definiti come attributi patrimoniali a fondo perduto, aventi carattere periodico o *una tantum*, in misura fissa o determinata in base a parametri variabili, la cui natura è vincolata all'*an* e al *quantum*. Per “finanziamento” si intende l'erogazione dei mezzi finanziari destinati allo svolgimento di una determinata attività. In particolare, sono considerati tali gli atti negoziali, le operazioni di credito, connotati dall'obbligo di restituzione delle somme o da ulteriori e diversi oneri. Con il termine “mutui agevolati” si intende l'erogazione di una somma di denaro in favore di un soggetto sul quale grava l'onere di restituire il *tantundem* maggiorato di interessi in misura inferiore a quella di mercato. Infine, “altre erogazioni dello stesso tipo” costituisce una formula di chiusura all'interno della quale può essere ricompresa qualsiasi forma di attribuzione, comunque agevolata, di risorse pubbliche o comunitarie.

Peraltro, il secondo comma dell'art. 316-ter c.p., il quale individua come condizione di rilevanza penale una soglia minima di circa euro quattromila, sarebbe difficilmente giustificabile se la norma avesse ad esclusivo riferimento le sole erogazioni di sostegno alle attività economico produttive, perché altrimenti si produrrebbe l'irragionevole conseguenza di riservare ad attività illecite di minore gravità il trattamento sanzionatorio maggiormente afflittivo previsto dai reati di truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche e di falso ideologico commesso dal privato<sup>254</sup>.

Da quanto appena illustrato, quindi, si deduce che il legislatore, nel procedere all'individuazione dell'oggetto materiale dell'indebita percezione di erogazioni, non abbia inteso far riferimento ad alcun

---

<sup>254</sup> F. BELLAGAMBA, *op. cit.*, pag. 964-965.

criterio nominalistico, accomunando, così, le varie forme di finanziamento attraverso la loro pubblica provenienza e le condizioni di favore dell'erogazione, proprio in conformità di quanto previsto per le sovvenzioni descritte nell'art. 316-bis c.p.<sup>255</sup>.

Mediante l'introduzione nel codice penale dell'art. 316-ter c.p., probabilmente si è pensato che l'illecita ritenzione di fondi, ossia il trattenerli indebitamente, integri già, di per sé, una "non destinazione" ai sensi dell'art. 316-bis c.p..

Se, da una parte, tale assunto potrebbe essere ammesso, seppur entro certi limiti, è tuttavia opportuno osservare quanto era previsto nel disegno della Convenzione sulla tutela degli interessi finanziari, che ha consentito la genesi di tale fattispecie delittuosa. Essa, infatti, teneva, tra loro distinte la percezione e ritenzione, da un lato, e la distrazione, dall'altro, facendo assumere così un certo rilievo penale al non destinare, diverso rispetto a quello della stessa mera omissione informativa circa il mutamento delle condizioni<sup>256</sup>.

La *ratio* che accomuna le due disposizioni in esame consiste, dunque, nella necessità di reprimere penalmente le frodi realizzate da privati mediante l'indebito ottenimento di erogazioni pubbliche, che, con l'introduzione nell'art. 316-ter dell'illecito amministrativo di cui al secondo comma, si espande anche verso le truffe meno gravi, così come previsto nell'art. 2, comma secondo, della legge n. 898 del 1986, limitatamente alle contribuzioni agricole<sup>257</sup>.

In definitiva, valorizzando un profilo prettamente sistematico, è evidente che il contenuto della prestazione ricevuta dal privato nella

---

<sup>255</sup> C. BENUSSI, "I delitti contro la pubblica amministrazione" *op. cit.*, pag. 333 ss.; I. GIACONA, *op. cit.*, pag. 3412-3413.

<sup>256</sup> M. ROMANO, "Abusi di finanziamenti comunitari" *op. cit.*, pag. 274.

<sup>257</sup> R. GIOVAGNOLI, *Studi di diritto penale. Parte speciale*, Milano, 2008, pag. 145, pag. 150-151.

disposizione di cui all'art. 316-ter c.p., onde evitare indebite sovrapposizioni con il delitto di cui all'art. 316-bis c.p., riguarda anche erogazioni non connotate da particolari destinazioni funzionali delle stesse. In caso contrario, infatti, si determinerebbe un assottigliamento della linea di confine tra le due norme incriminatrici, che, invece, il legislatore ha ben rimarcato, limitando l'ambito oggettivo del reato di malversazione ai soli contributi caratterizzati da uno specifico vincolo di destinazione<sup>258</sup>.

## **2.2. La condotta negli artt. 316-bis c.p. e 316-ter c.p. ai fini della definizione del tipo di rapporto tra dette disposizioni.**

Dopo aver esaminato l'oggetto della condotta nelle presenti disposizioni, bisogna in primo luogo constatare che i comportamenti descritti da quest'ultime sono tra loro visibilmente incompatibili.

Si noti, a tal proposito, come l'art. 316-ter, che nel codice penale risulta disposto successivamente all'art. 316-bis, in realtà si occupi di una condotta il cui ambito applicativo è anteriore a quest'ultima disposizione.

Affinchè sia integrata la fattispecie di malversazione, è necessario che i contributi, sovvenzioni o finanziamenti, caratterizzati, nella specie, dal vincolo di destinazione della realizzazione di opere o attività di interesse pubblico, il quale non costituisce un requisito essenziale, invece, nell'indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato, siano già stati ottenuti, e solo conseguentemente a tale momento potrà individuarsi la loro non destinazione alle finalità per cui sono stati concessi.

---

<sup>258</sup> F. BELLAGAMBA, *op. cit.*, pag. 964.

L'art. 316-ter c.p., invece, si riferisce ad un momento anteriore all'ottenimento delle sovvenzioni, ossia quello della richiesta dei contributi, finanziamenti, mutui agevolati o altre erogazioni del medesimo tipo, comunque denominate<sup>259</sup>.

Quest'ultima fattispecie non si realizza quando i fondi siano stati richiesti e concessi regolarmente, in assenza di qualsivoglia tipo di falsità od omissione di notizie ad opera del beneficiario, mentre è possibile che il soggetto che ne è entrato in possesso aggiunga successivamente alla illecita percezione dei fondi, mediante falsità od omissioni, anche la loro malversazione, ossia che non li destini alle finalità di pubblico interesse previste dal provvedimento di concessione<sup>260</sup>.

A questo punto, sorge spontaneo interrogarsi se il delitto di indebita percezione, che, come si avrà modo di approfondire nel prossimo paragrafo, non potrà concorrere mai con il reato di truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche, possa, invece, concorrere con la malversazione a danno dello Stato.

Al pari di quanto avviene in tema di concorso tra l'art. 316-bis c.p. e l'art. 640-bis c.p., nonostante la pena edittale dell'indebita percezione sia sensibilmente meno afflittiva rispetto a quella della truffa aggravata, sembra, anche in questo caso, preferibile la soluzione negativa, perché, come si è già accennato, l'indebita percezione, mediante l'utilizzo o la presentazione di dichiarazioni o di documenti falsi o attestanti cose non vere, ovvero mediante l'omissione di informazioni dovute, pare scontare e, a sua volta, inglobare il disvalore soggettivo e oggettivo di una

---

<sup>259</sup> R. BUCIOL, *op. cit.*, pag. 32; M. ROMANO, "Abusi di finanziamenti comunitari" *op. cit.*, pag. 270-271.

<sup>260</sup> F. BELLAGAMBA, *op. cit.*, pag. 964-965.

successiva destinazione impropria degli aiuti così ottenuti rispetto allo scopo per cui siano concretamente concessi<sup>261</sup>.

Anche qui, secondo alcuni<sup>262</sup>, come previsto per il rapporto tra l'art. 316-bis c.p. e 640-bis c.p., si applicherà il principio della consunzione, integrando la norma sull'indebita percezione in erogazioni pubbliche l'intero disvalore del fatto e, quindi, assorbendo la disposizione di malversazione a danno dello Stato. Si potrebbe, però, obiettare a tale soluzione, in virtù della minore afflittività della pena prevista per il reato ex art. 316-ter c.p. rispetto a quella cui si incorre nella malversazione. Ciò, dunque, rende difficile affermare che la prima fattispecie possa assorbire anche il disvalore della seconda<sup>263</sup>.

La pronuncia n. 16568 del 2007 delle Sezioni Unite, oltre a statuire sull'ambito di applicazione dell'indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato rispetto alla truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche, di cui parleremo nel paragrafo che seguirà, apre un ulteriore scenario concernente il rapporto tra il delitto previsto dall'art. 316-bis c.p. e l'art. 316-ter c.p..

Nella prassi, infatti, alla percezione di erogazioni pubbliche potrebbe sistematicamente seguire la malversazione, come accade nell'ipotesi, precedentemente accennata, in cui l'agente abbia dapprima indebitamente percepito l'erogazione per una finalità di pubblico interesse e poi non l'abbia destinata a perseguimento di tale finalità. Nei casi a quest'ultimo assimilabili, taluno<sup>264</sup> sostiene che ci si troverebbe di

---

<sup>261</sup> M. ROMANO, "Abusi di finanziamenti comunitari" *op. cit.*, pag. 270-271.

<sup>262</sup> C. BENUSSI, *op. cit.*, pag. 337; M. ROMANO, "I delitti contro la pubblica amministrazione" *op. cit.*, pag. 92-93; S. SEMINARA, *op. cit.*, pag. 2.

<sup>263</sup> G. FORNASARI, *op. cit.*, pag. 166.

<sup>264</sup> G. FORNASARI, *op. cit.*, pag. 166; M. PELISSERO, "Commento" *op. cit.*, pag. 1053; P. SEMERARO, *op. cit.*, pag. 2568.

fronte ad un concorso materiale eterogeneo di reati con nesso di continuazione tra dette norme.

Si deve poi aggiungere che le due disposizioni non si possano contestualmente applicare ad un medesimo fatto in virtù della tipicità della condotta di malversazione a danno dello Stato, la quale presuppone che il soggetto attivo abbia legittimamente ottenuto l'erogazione; mancando tale presupposto, dunque, l'art. 316-bis c.p. non è applicabile. Questa è la situazione che viene ad esistere proprio nel caso di indebita percezione di erogazioni pubbliche, dove l'agente consegue illecitamente l'erogazione. Da ciò si evince che l'art. 316-bis c.p. non si possa applicare nel caso di mancata destinazione di fondi che il soggetto avesse ottenuto in seguito alla consumazione del delitto di cui all'art. 316-ter c.p.<sup>265</sup>.

Si utilizzano, dunque, gli istituti dell'antefatto non punibili e della progressione criminosa nei casi di una pluralità di fattispecie concrete, realizzate con una serie di condotte e apparentemente conformi a più modelli delittuosi.

Quando ci riferisca a quel reato che rappresenta la naturale premessa di altri reati, si utilizza l'elemento dell'antefatto, ossia lo strumento per compiere un illecito penale più grave.

Nel caso in questione, infatti, ci si trova dinanzi ad un'ipotesi di concorso materiale tra reati, sussistendo tra l'indebita percezione di erogazioni pubbliche e la malversazione a danno dello Stato un rapporto di presupposto e conseguenza delittuosa, che costituisce la caratteristica fondamentale per la sussistenza dell'antefatto non punibile, non rappresentando, infatti, il reato di cui all'art. 316-ter c.p. la naturale premessa di quello di cui all'art. 316-bis c.p..

---

<sup>265</sup> A. PAGLIARO, *op. cit.*, pag. 129.

Non troverebbe, altresì, applicazione il criterio della progressione criminosa, che si configura nel passaggio da un reato meno grave ad un altro più grave. Infatti, la malversazione a danno dello Stato, rispetto al reato di truffa aggravata, non integra tutti i requisiti indispensabili per la configurazione di detto criterio, ossia quelli dell'implicazione di una norma nell'altra e della contestualità.

In conclusione, si può ritenere che il rapporto tra dette disposizioni, può essere chiarito anche prendendo in considerazione la loro collocazione sistematica all'interno del codice penale, come si è precedentemente rilevato, nel capo riservato ai delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione, nonostante essi siano configurabili come reati comuni.

### **3.1. La genesi della questione sul coordinamento tra l'indebita percezione a danno dello Stato e la truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche.**

Come si è già avuto modo di rilevare, l'art. 4, comma primo, della legge n. 300 del 29 settembre 2000 ha introdotto nel nostro ordinamento giuridico l'art. 316-ter c.p., al fine di adeguare la disciplina del diritto penale nazionale alla Convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari della Comunità Europea del 1995.

L'art. 1 di tale Convenzione obbligava, infatti, gli Stati membri a prevedere come reato, nei rispettivi ordinamenti, ogni volontaria azione od omissione di utilizzo o presentazione di documenti falsi, inesatti o incompleti, cui conseguiva la percezione o la ritenzione illecita di fondi provenienti dal bilancio delle Comunità Europee o gestiti dalle stesse o per conto di esse. L'art. 2 della stessa, poi, prevedeva la possibilità per ciascuno Stato di stabilire per i casi di minor rilievo sanzioni diverse da quelle penali.

Analizzandolo da un punto di vista letterale, si rileva, infatti, che l'art. 316-ter c.p. stabilisce che “salvo che il fatto costituisca il reato previsto dall'art. 640-bis c.p.” sono puniti penalmente i soggetti che, mediante l'utilizzo o la presentazione di dichiarazioni o di documenti falsi o attestanti cose non vere, ovvero mediante l'omissione di informazioni dovute, conseguono indebitamente erogazioni di provenienza pubblica.

La *ratio* della norma consiste, dunque, nell'estendere e nel potenziare la tutela degli interessi finanziari comunitari. Tuttavia, fin dalla sua entrata in vigore, emersero problemi di coordinamento tra questa disposizione e l'art. 640-bis c.p., introdotto dalla legge n. 55 del 1990, che estende la tutela disposta per la truffa anche al piano comunitario.

Tale ipotesi delittuosa, infatti, già prevedeva di per sé la sanzione della reclusione nelle ipotesi di truffa aggravata per il conseguimento di contributi, finanziamenti, mutui agevolati o altre erogazioni dello stesso tipo, comunque denominate, concesse da parte dello Stato, di altri enti pubblici o delle Comunità Europee.

Data la presenza nel nostro codice penale degli articoli in questione, ma anche della fattispecie di malversazione a danno dello Stato di cui all'art. 316-ter c.p., in un primo momento non si era rinvenuta la necessità di un ulteriore intervento normativo, ritenendo che gli interessi cui si riferiva la Convenzione risultassero già ampiamente tutelati.

Successivamente, invece, è emersa la proposta di inserire un nuovo comma all'art. 640-bis c.p. che contemplasse specificatamente le condotte di cui all'art. 1 e 2 della Convenzione.

In definitiva, infine, è prevalso l'orientamento che prevedeva l'introduzione di una fattispecie che riproponesse sia la clausola di sussidiarietà nei confronti dell'art. 640-bis c.p., sia la soglia di punibilità,

facendo riferimento a quanto previsto dall'art. 2 della l. n. 898/1986, in materia di FEOGA<sup>266</sup>.

Con l'introduzione della figura di indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato, il legislatore, temendo eventuali vuoti di tutela, è intervenuto, seguendo le direttive europee, al fine di allargare l'ambito della punibilità anche alle condotte di minor gravità rispetto agli artifici e raggiuri necessari per l'integrazione del delitto di truffa, ritenendo penalmente rilevanti anche il mero mendacio e l'omissione.

Secondo la prevalente dottrina<sup>267</sup>, nell'ipotesi di truffa, l'artificio consiste in un'alterazione della realtà, dissimulando il falso o simulando il vero, che determina un'illusoria apparenza, mentre costituisce il raggiuro una menzogna corredata da ragionamenti atti a farla sembrare una verità, traendo, così, in inganno il soggetto passivo.

La fattispecie di cui all'art. 640 c.p., cui si riferisce anche l'art. 640-bis c.p., potrebbe essere determinata con una semplice menzogna, purché questa risulti *ex post* sufficiente ad indurre in errore la vittima. Da ciò discende che, fonte idonea a configurare la fattispecie di truffa possa essere anche il silenzio riguardo ad elementi rispetto ai quali sussista un obbligo giuridico di informazione, previsto anche nell'ipotesi di c.d. "truffa contrattuale" di cui ci siamo occupati precedentemente, quando il silenzio viene serbato da parte di chi abbia il dovere di esporre le condizioni negoziali e non lo faccia consapevolmente, al fine di estorcere un consenso, che altrimenti non avrebbe conseguito<sup>268</sup>.

Questa impostazione, però, non è esente da critiche. Il problema che in questo caso si presenta afferisce alla ricostruzione esegetica di questo

---

<sup>266</sup> T. GUERRIERI, *op. cit.*, pag. 331.

<sup>267</sup> F. ANTOLISEI, *op. cit.*, *Parte speciale I*, pag.295; G. FIANDACA-E. MUSCO, *op. cit.*, *vol. II*, pag. 175.

<sup>268</sup> v. Cass. pen., sez. II, 13 maggio 2008, n. 22692; Cass. pen., sez. II, 4 luglio 2013, n. 28703.

particolare tipo di reato, così come descritto nella norma di parte speciale, che è diverso da quello derivante dalla responsabilità da omesso impedimento fondata sull'art. 40 cpv. c.p., come quella appena prospettata.

Secondo un orientamento più restrittivo<sup>269</sup>, infatti, il silenzio non assume rilevanza ai fini della fattispecie di truffa laddove la conseguenza dello stesso o della reticenza non costituisca una falsa rappresentazione, ma un'assenza di rappresentazione. In tale situazione, infatti, viene meno un requisito essenziale richiesto dall'art. 640, e di conseguenza dell'art. 640-bis c.p., ossia il nesso causale tra la condotta del reo e l'induzione in errore del soggetto passivo”.

Dunque, in relazione alla fattispecie di truffa, la discussione sul silenzio riguarda la eventuale rilevanza di profili omissivi di un comportamento attivo. In quest'ottica, è possibile che doveri d'informazione possano venire in rilievo, verificando però se effettivamente la condotta omissiva abbia avuto l'efficacia causale richiesta dall'art. 640 c.p.<sup>270</sup>.

La truffa, così, si consuma, sia nei casi di mera menzogna che di silenzio, mediante lo sfruttamento del preesistente stato di errore della vittima. Rilevando tali requisiti anche nella fattispecie di indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato, sembrerebbe che essa non contenga elementi di novità rispetto al concetto di truffa di cui agli artt. 640 e 640-bis c.p..

Seguendo un'impostazione differente, più diffusa in dottrina<sup>271</sup>, l'elemento caratteristico della fattispecie di cui all'art. 640-bis c.p.

---

<sup>269</sup> G. FIANDACA-E. MUSCO, *op. cit.*, vol. II, pag. 179; R. ZANOTTI, *op. cit.*, pag. 31 ss..

<sup>270</sup> D. PUTILANÒ, *op. cit.*, pag. 105-106.

<sup>271</sup> W. FERRANTE, “Il reato di indebita percezione di erogazione a danno dello Stato” in *Riv. guard. fin.*, 2003, pag. 177 ss.; M. ROMANO, “I delitti contro la pubblica amministrazione” *op.cit.*, pag. 85.

sarebbe l'induzione in errore, mediante artifici o raggiri, i quali sono strutturalmente differenti dal mero approfittamento dell'errore altrui da parte dell'agente, come previsto nell'ipotesi meno grave dell'art. 316-ter c.p..

Si è già osservato, infatti, che quest'ultima disposizione è stata introdotta per assicurare una tutela più ampia agli interessi economici nazionali e comunitari, sanzionando quei comportamenti fraudolenti che non integrano la fattispecie di cui all'art. 640-bis c.p., assicurando la punibilità di una serie di condotte caratterizzate da una minore valenza offensiva, quali quelle di semplice mendacio relativamente ai requisiti per accedere ad un finanziamento pubblico o di mero silenzio su informazioni ostative all'erogazione dello stesso.

La presenza della clausola di riserva nell'incipit dell'art. 316-ter c.p. indica proprio la possibilità di applicare la norma solamente in quei casi in cui l'ipotesi in oggetto non rientri nell'ambito degli artt. 640 e 640-bis c.p.<sup>272</sup>.

La differenza tra i delitti di indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato e di truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche, come tra l'art. 2 l. 898/1986 e l'art. 640-bis c.p., si presenta, dunque, estremamente sottile.

I due reati, infatti, coincidono per quanto riguarda gli aiuti economici che costituiscono l'oggetto materiale delle relative condotte, tra i quali è ricompresa anche l'espressione "altre erogazioni dello stesso tipo, comunque denominate". Con ciò il legislatore ha inteso riferirsi a qualsiasi sopravvenienza pubblica, anche se avente soltanto finalità previdenziale o assistenziale<sup>273</sup>.

---

<sup>272</sup> R. GIOVAGNOLI, *op. cit.*, 2008.

<sup>273</sup> v. Cass., 12 giugno 2006, n. 234873; Cass., Sez. Un., 27 aprile 2007, n. 235962.

Altro elemento di coincidenza tra le due disposizioni consiste nell'evento di indebito conseguimento di detti aiuti, il quale rappresenta il danno patrimoniale realizzato nei confronti delle amministrazioni pubbliche interessate e costituisce un elemento essenziale anche nella truffa in erogazioni consumata, prevista dall'art. 640-bis c.p..

Residua, a questo punto, vagliare la differenza tra i delitti di cui all'art. 316-ter e 640-bis, ossia quella relativa alle modalità di attuazione delle condotte: l'utilizzo o presentazione di dichiarazioni o documenti falsi, o le omissioni di informazioni dovute, da un lato, e gli artifici o raggiri, dall'altro<sup>274</sup>.

Lo spazio applicativo dell'indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato è legato, rispetto a quello della truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche, in cui favore si pronuncia la clausola di riserva espressa nell'*incipit* della norma, alla circostanza che per il conseguimento degli aiuti si debba ricorrere ad un *quid minus* rispetto a quanto necessario per gli estremi della truffa.

L'individuazione di tale elemento differenziante risulta, però, problematico, se si intende aderire a quegli orientamenti secondo i quali possono già intendersi come artifici o raggiri sufficienti a integrare il delitto di truffa, consumata o tentata a seconda dell'esito, non solamente le falsità, ma anche il mero silenzio su dati o notizie di rilievo nei rapporti contrattuali<sup>275</sup>.

Il profitto ingiusto e il danno *in re ipsa* costituiscono elementi essenziali anche dell'art. 316-ter c.p., per cui non manca chi ha sostenuto

---

<sup>274</sup> M. DE PALMA, *op. cit.*, pag. 280; M. ROMANO, "I delitti contro la pubblica amministrazione" *op. cit.*, pag. 85-86.

<sup>275</sup> M. ROMANO, "I delitti contro la pubblica amministrazione" *op. cit.*, pag. 85-86.

che le condotte descritte nella norma *de quo* sono già sostanzialmente ricomprese nell'art. 640-bis c.p.<sup>276</sup>.

Chi sostiene il contrario, invece, limita gli spazi operativi del concetto di raggiro, asserendo che non basterebbe ad integrarlo un qualsiasi mendace comportamento o una qualsiasi alterazione della realtà, essendo richiesto un *quid pluris*, un'ulteriore attività, un particolare accorgimento o una speciale astuzia capaci di eludere le comuni e normali possibilità di controllo. Ai fini della configurabilità della norma, quindi, sarebbe necessario un qualcosa in più rispetto alle condotte di utilizzo o presentazione di documenti o omissione di informazioni doverose, previste nell'indebita percezione<sup>277</sup>.

Si è, così, tentato di attribuire un significato all'articolo 316-ter c.p. ponendo dei limiti di operatività all'art. 640 c.p., soprattutto riconoscendo la rilevanza penale alla semplice menzogna e anche al silenzio antidoveroso.

Nel dare esecuzione alle Convenzioni di Bruxelles e OCSE, la legge di ratifica n. 300 del 29 settembre 2000, introducendo la nuova disposizione di cui all'art. 316-ter c.p., non ha tenuto conto di una normativa di protezione già esistente in materia. Probabilmente il legislatore ha, così, inteso inserire nel nostro ordinamento una più analitica previsione di singoli comportamenti ingannatori, al fine di ovviare, laddove possibile, alla prassi diffusa in determinati ambienti di far rilevare ai fini dell'integrazione della truffa inganni considerati come semplici scorrettezze.

---

<sup>276</sup> C. R. CALDERONE, "Lotta alla corruzione in campo unitario e internazionale", in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 2001, pag. 609.

<sup>277</sup> F. ANTOLISEI, *op. cit.*, *Parte speciale II*, Milano, 2008, pag. 329-330.

Parte della dottrina<sup>278</sup>, criticando l'orientamento giurisprudenziale che identifica il reato di truffa anche nelle ipotesi di semplice omissione di informazioni ostative all'erogazione di un finanziamento pubblico, ritiene che il legislatore, introducendo la disposizione in esame, abbia voluto arginare questo fenomeno, sanzionando espressamente tali comportamenti con una pena autonoma e attenuata, se realizzati a danno dei soggetti pubblici cui si riferisce l'art. 316-ter c.p..

Tale critica, in conclusione, si basa sul fatto che questa impostazione contrasta con il principio di tassatività, poiché la semplice omissione di informazioni non rientra nell'ambito della nozione di "artifici o raggiri", tanto dal punto di vista tipologico, quanto da quello assiologico.

Essendo qualificata, infatti, la truffa quale reato a forma vincolata, imperniato sulle condotte commissive sopra esposte di "artifici" e "raggiri", conciliabili, a rigore, solo con un comportamento attivo rivolto ad indurre altri in errore<sup>279</sup>, è evidente la sua incompatibilità con una realizzazione in forma omissiva.

Attribuire al raggiro un'accezione talmente lata da comprendere anche un contegno meramente passivo determinerebbe, dunque, un ampliamento della portata della norma oltre i limiti dell'interpretazione estensiva<sup>280</sup>.

Altresì, nei casi in cui rilevarebbe il silenzio antidoveroso punibile alla stregua di un raggiro, essendo esso in grado di rappresentare falsamente alla vittima una situazione idonea ad incidere sul suo processo motivazionale, inducendola così a prestare un consenso che altrimenti non avrebbe dato, la omessa informazione rilevarebbe non

---

<sup>278</sup> V. PEZZELLA, "Il punto su...i rapporti tra gli art. 316-ter e 640-bis c.p. e il reciproco ambito applicativo" in *Giur. di mer.*, 2006, pag. 259; M. RIVERDITI, *op. cit.*, pag. 419.

<sup>279</sup> R. ZANOTTI, *op. cit.*, pag. 31.

<sup>280</sup> I. LEONCINI, "La truffa in assunzione ad un pubblico impiego" in *Cass. pen.*, 1999, pag. 2486.

come omissione, ma come elemento integrante una più articolata condotta fraudolenta. Seguendo questa impostazione, tuttavia, si evidenzerebbe l'assenza di capacità selettiva che, invece, la portata della norma di cui all'art. 640-bis c.p. delimita con i termini "artifici o raggiri", finendo, così, per valorizzare anche obblighi previsti da principi generali o da norme dal contenuto generico ed elastico<sup>281</sup>.

### **3.2. La dottrina e la giurisprudenza sul rapporto di sussidiarietà tra l'art. 316-ter c.p. e l'art. 640-bis c.p..**

Il rapporto fra i delitti di indebita percezione di erogazione a danno dello Stato e di truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche si concretizza, sul piano formale, in un'esile sussidiarietà dell'art. 316-ter c.p. rispetto a quello dell'art. 640-bis c.p..

Tale tipo di rapporto, ampiamente riconosciuto in dottrina<sup>282</sup>, è stato ribadito dalla decisione n. 16568 della Cassazione a Sezioni Unite del 27 aprile 2007, che, tuttavia, interviene sul punto non in via diretta, poiché rimetteva gli atti solo per la questione inerente la portata del concetto di contributo o sovvenzione, cui ci occuperemo più dettagliatamente in seguito.

Un elemento di novità introdotto dalla stessa, oltre al rapporto di sussidiarietà su cui ci soffermeremo, è che l'art. 316-ter c.p. riguarderebbe i casi in cui l'erogazione degli aiuti economici non necessita di un preventivo accertamento relativo ai presupposti del contributo, ma avvenga sulla base della semplice dichiarazione dell'interessato, rinviandosi ad una fase successiva la verifica di cui si è

---

<sup>281</sup> P. PISA-E. CALCAGNO, "Mendacio e truffa: un problema ancora irrisolto" in *Dir. pen. e proc.*, 2006, pag. 1376.

<sup>282</sup> C. BENUSSI, "I delitti contro la pubblica amministrazione" *op. cit.*, pag. 319; A. BONFIGLIOLI, *op. cit.*, pag. 923; C. 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, pag. 1224.

detto. Pertanto, difettando l'induzione in errore dell'amministrazione pubblica tramite la falsità o l'omessa informazione, rispetto a quanto previsto in tema di truffa, determina l'assorbimento nella figura di indebita percezione degli artt. 483 e 489 c.p., rispettivamente il falso ideologico del privato in atto pubblico e uso di atto falso.

Nella decisione *de quo*, dunque, la Corte si spinge a vagliare gli effettivi elementi distintivi dei due delitti di cui agli artt. 316-ter c.p. e 640-bis c.p., al fine di eliminare i margini di incertezza emergenti relativamente al rapporto intercorrente tra i due. In particolare, come ribadito dalla stessa Corte, dette incertezze si sono manifestate poiché l'art. 316-ter c.p., facendo esplicito riferimento all'art. 640-bis c.p. nella clausola di rinvio, prevede come punibile l'indebita erogazione di contributi pubblici ottenuta non solo con la mera omissione di informazioni dovute, ma anche mediante l'utilizzo o la presentazione di dichiarazioni o di documenti falsi o attestanti cose non vere, vale a dire per mezzo di condotte comunemente idonee ad integrare gli artifici e i raggiri tipici del delitto di truffa.

Se, da una parte, l'indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato potrebbe configurarsi come un'ipotesi speciale di truffa, caratterizzata dal medesimo requisito degli "artifici o raggiri" e contraddistinta dall'elemento specializzante della realizzazione dell'inganno tramite un mendacio o l'utilizzo di atti falsi, le Sezioni Unite ritengono che tale impostazione contrasti con la *ratio legis* dell'art. 316-ter c.p., poiché comporterebbe un trattamento penale di favore a vantaggio degli autori delle truffe in danno alle amministrazioni pubbliche o comunitarie per il perseguimento di contributi, finanziamenti e simili.

Pertanto, da ciò discende che la disposizione di indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato si configura come fattispecie

sussidiaria rispetto alla truffa aggravata ex art. 640-bis c.p., finalizzata ad ampliare l'ambito delle condotte penalmente rilevanti che, in assenza di detta disposizione, non potrebbero essere sanzionate secondo quanto previsto dalla truffa aggravata in erogazioni pubbliche.

I giudici di legittimità ritengono, quindi, che non si possa restringere il campo di applicazione della truffa, escludendo che possa integrare il requisito degli artifici o raggiri la mera presentazione di una documentazione non veritiera.

Le Sezioni Unite, mantenendo fermi i limiti tipici della fattispecie di truffa, ritengono che siano riconducibili all'art. 316-ter c.p. solo quelle condotte cui non consegua un'induzione in errore o un danno per l'ente erogante, riducendo, così, l'ambito di applicazione della norma a situazioni del tutto marginali, come quelle del silenzio antidoveroso, sulla cui nozione si è avuto modo di parlare nel paragrafo precedente, o di una condotta che non induca effettivamente in errore l'autore della disposizione patrimoniale.

Il risultato cui i giudici delle Sezioni Unite sono pervenuti, ossia quello di attribuire all'art. 316-ter c.p. un ruolo non solo, in senso tecnico, sussidiario, ma anche marginale, è stato determinato dall'ampia nozione accolta di artifici o raggiri, fondata sull'efficacia causale delle condotte, che sono riconducibili a quelle integranti la truffa semplice ex art. 640 c.p., anche se di mero mendacio o di mero silenzio.

La funzione autonoma di incriminazione dell'indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato non è, tuttavia, sempre condivisa, non solo in dottrina, ma soprattutto in giurisprudenza.

Nel commentare la pronuncia, infatti, è stato esaminato un diverso orientamento<sup>283</sup> che prevedeva sussistente, al contrario di quello di sussidiarietà, un rapporto di specialità, evidenziando che, optando per tale relazione si determinerebbe, per la presenza della clausola di riserva a favore dell'art. 640-bis c.p. nell'incipit dell'art. 316-ter c.p., un'impossibilità logico-strutturale di applicazione del reato di indebita percezione. Secondo questa impostazione, la ricostruzione dei rapporti tra le due fattispecie in termini di sussidiarietà è ipotizzabile limitatamente alle sole condotte omissive incriminate dall'art. 316-ter c.p., lasciando un'autonoma sfera operativa della norma esclusivamente in tale ambito. Con riferimento alle condotte attive ivi previste, invece, esso si trova in rapporto di specialità, in virtù dell'omogeneità strutturale e del medesimo disvalore, distinguendosi fra loro le ipotesi criminose unicamente per la maggiore specificità nel descrivere le condotte commissive di frode da parte dell'art. 316-ter c.p.<sup>284</sup>.

In accordo con le già consolidate acquisizioni della dottrina, da due più recenti decisioni delle Sezioni Unite<sup>285</sup> si desume che il criterio di specialità, così individuato, va inteso in senso logico-formale, realizzandosi la convergenza soltanto in presenza di un rapporto di continenza, il quale può essere verificato attraverso un confronto tra gli elementi costitutivi delle fattispecie astratte oggetto dell'esame comparativo.

Considerando che la determinazione del rapporto vigente tra le due disposizioni costituisce un antecedente logico rispetto all'individuazione del significato e della funzione svolta dalle clausole di riserva, si giunge

---

<sup>283</sup> N. 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, pag. 2680 ss.

<sup>284</sup> M. GAMBARDELLA, *op. cit.*, pag. 71-72; T. GUERRIERI, *op. cit.*, pag. 336.

<sup>285</sup> v. *Cass.*, Sez. Un., 28 ottobre 2010, n. 1235; *Cass.*, Sez. Un., 28 ottobre 2010, n. 1963.

alla conclusione che, nel caso in esame, si vengono a considerare soltanto specifiche modalità di realizzazione degli artifici o raggiri, omogenee dal punto di vista tipologico e sostanzialmente affini rispetto alle condotte a carattere commissivo tipizzate nei delitti di truffa, al fine di individuare una relazione di sussidiarietà o di specialità.

L'unico spazio applicativo autonomo che potrebbe riconoscersi alla disposizione di cui all'art. 316-ter c.p., stante la clausola di riserva, sarebbe allora occupato da quelle condotte omissive, tra le quali figura il silenzio antidoveroso, che, assecondando l'impostazione suggerita da un'autorevole parte della dottrina<sup>286</sup>, dovrebbero ritenersi escluse dal perimetro di tipicità proprio del reato di truffa.

Si rileva che, al di là di una soluzione frammentaria che individua le relazioni strutturali intercorrenti distinte a seconda del tipo di condotta considerata, se da una parte sia astrattamente condivisibile l'osservazione secondo cui una clausola di riserva possa sottendere anche un rapporto di specialità tra le norme a cui si riferisce, la sua collocazione nell'ambito della norma speciale sembrerebbe definirne l'inoperatività, mancando un ambito in cui questa possa agire autonomamente a favore della norma generale.

Anche nella casistica giudiziaria meno recente<sup>287</sup>, ricorre frequentemente l'affermazione del principio in base al quale, al di là della formulazione letterale della norma, non vi è dubbio che la condotta di utilizzazione o presentazione di dichiarazioni false o attestanti cose non vere, ovvero di omissione di informazioni dovute, sia riconducibile all'ampia casistica degli "artifici e raggiri" di cui all'art. 640-bis c.p.<sup>288</sup>.

---

<sup>286</sup> G. FIANDACA-E. MUSCO, *op. cit. vol. II*, pag 176.

<sup>287</sup> v. Cass. pen., sez. II, 20 ottobre 2000, n. 11077.

<sup>288</sup> D. P. TRIOLO, *I reati contro il patrimonio*, Vicalvi (FR), 2015, pag. 125.

Secondo questa impostazione, la fattispecie di cui all'art 316-ter c.p. costituirebbe un'inutile duplicazione della truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche, in quanto, non solo le condotte rilevanti ai sensi della nuova disposizione devono essere dirette ad indurre in errore l'amministrazione pubblica al fine di ottenere l'erogazione dei contributi altrimenti non spettanti, ma, analogamente a quanto accade nell'art. 640-bis c.p., che prevede il conseguimento di un profitto ingiusto, è necessario, ai fini del perfezionamento della fattispecie, l'aver procurato un danno patrimoniale ingiusto al soggetto passivo del reato.

Da ciò, si arriverebbe necessariamente a negare l'esistenza di un'autonoma sfera di operatività dell'art. 316-ter c.p., la quale, come precedentemente rilevato, sarebbe allora assorbita nell'art. 640-bis c.p..

Per superare, almeno dal punto di vista formale, i problemi sinora riscontrati, si ritiene possa configurarsi tra dette norme un rapporto di specialità ex art. 15 c.p., in base al quale la sfera di operatività dell'indebita percezione sarebbe limitata alle truffe realizzate con le specifiche modalità indicate nell'art. 316-ter c.p..

Tale interpretazione, tuttavia, snatura il ruolo della clausola di sussidiarietà espressa inserita nella fattispecie di indebita percezione e riserva, realizzando un risultato inaccettabile sotto il profilo politico-criminale, ad alcune ipotesi di truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche un trattamento sanzionatorio inspiegabilmente più mite rispetto a quello previsto nell'art. 640-bis c.p.<sup>289</sup>.

Pertanto, salvo che non si voglia concludere per l'inutilità dell'art. 316-ter c.p., il rinvio alla disposizione di cui all'art. 640-bis c.p. pare

---

<sup>289</sup> R. PALMA, *op. cit.*, pag. 100-101.

costruire un elemento indiziante del fatto che la norma richiamata sia in grado di assorbire il disvalore del fatto della norma soccombente<sup>290</sup>.

Per quanto la questione non sia immune da censure per l'infelice tecnica legislativa impiegata per la descrizione dell'ipotesi di reato in oggetto, la tesi appena esposta non può trovare accoglimento, perché inconciliabile con la *ratio legis* sottesa alla norma, come dimostrato dal folto numero di casi giurisprudenziali in proposito, a un significativo rafforzamento complessivo del presidio penale nei confronti degli abusi dei finanziamenti pubblici.

A tal punto, infatti, nasce la necessità per l'interprete di comprendere in quali ipotesi la condotta di chi, 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 erogazioni pubbliche, integri la fattispecie di indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato, invece che quella più afflittiva prevista dalla truffa aggravata di cui all'art. 640-bis c.p..

La Corte di Cassazione, nella decisione del 2007, risponde al quesito professando che sono riconducibili all'art. 316-ter c.p. le condotte cui non consegua un'induzione in errore o un danno all'ente erogante<sup>291</sup>. I due delineati ambiti dei comportamenti rilevanti nella fattispecie di indebita percezione, il mero silenzio antidoveroso e quelli che determinano nell'autore della disposizione patrimoniale una falsa rappresentazione della realtà, però, non coincidono pienamente, se non per il requisito dell'induzione in errore.

Nella decisione di cui ci stiamo occupando, la Cassazione ha espresso delle osservazioni, appunto, relativamente alla mancanza di tale requisito.

---

<sup>290</sup> F. BELLAGAMBA, *op. cit.*, pag. 968.

<sup>291</sup> F. APREA, *op. cit.*, pag. 1657.

In molti casi, come si è già avuto modo di riscontrare, il procedimento di erogazione delle pubbliche sovvenzioni non necessita di un previo accertamento da parte dell'erogatore dei presupposti del singolo contributo, ma prevede che il riconoscimento e la stessa determinazione del contributo siano fondati, seppure provvisoriamente, sulla mera dichiarazione del soggetto interessato, riservando ad una fase successiva le opportune verifiche del caso. In queste ipotesi, non dipendendo l'erogazione da una falsa rappresentazione dei suoi presupposti da parte dell'erogatore, in quanto corretta a seguito della sola esistenza della formale dichiarazione del richiedente, appare problematico escludere che possa ricorrere l'induzione in errore.

L'effettivo realizzarsi di una non veritiera rappresentazione della realtà da parte dell'ente erogatore, con la conseguente integrazione degli estremi della truffa, può dipendere non solo dalla disciplina normativa del procedimento, ma anche dalle modalità con cui esso si manifesta nel singolo caso concreto. Spetta, dunque, al giudice di merito valutare l'effettiva esistenza di un'induzione in errore, quale elemento costitutivo del delitto di truffa, ovvero la sua mancanza, ai fini di rilevare la configurazione del delitto previsto dall'art. 316-ter c.p..

In sostanza, tenendo in considerazione la clausola di sussidiarietà in esso prevista, la carenza dell'induzione in errore dell'ente pubblico o comunitario, lascia spazio al tentativo di truffa.

Le Sezioni Unite, pur non pronunciandosi relativamente alle condotte omissive, nella motivazione rilevano la configurabilità di indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato in caso di situazioni qualificate dal mero silenzio antidoveroso<sup>292</sup>.

---

<sup>292</sup> S. GRILLO, "Truffa aggravata e indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato: intervengono le Sezioni unite", in *Dir. pen. e proc.*, 2007, nota a sent. Cass. Sez. Un. 27 aprile 2007, n. 16568, pag. 901-905.

Secondo alcuni<sup>293</sup>, la linea divisoria tra i due delitti, prospettata nei termini finora esposti, non persuade. Si sostiene, infatti, che risulti difficile che la dichiarazione falsa o l'omissione di informazioni, rilevanti ai sensi dell'art. 316-ter c.p., non inducano in errore l'amministrazione erogante. La falsità o il silenzio antidoveroso, indipendentemente dal fatto che questi contrastino con obbligo di verità penalmente sanzionato, dato che ciò costituisce la regola nel nostro sistema nei casi in cui si intenda richiedere fondi o aiuti pubblici in genere, ingannano chi, in base a dichiarazioni, documenti o informazioni sia chiamato a decidere se erogare e poi abbia effettivamente svolto tale attività. La differenza riscontrata dalla presente decisione delle Sezioni Unite non convince perché, riconoscendo in capo al soggetto attivo un identico dolo o una consapevolezza del danno provocato dal suo silenzio in quella determinata situazione, essa fa dipendere il differente esito dell'alternativa tra indebita percezione e truffa aggravata, dal singolo procedimento di erogazione, a seconda che esso preveda o meno il concreto previo accertamento dei relativi presupposti.

Partendo da queste critiche, si giunge ad una differente conclusione, ossia che la differenza tra la disposizione di cui all'art. 316-ter c.p. e quella di cui all'art. 640-bis c.p. consiste nel già segnalato *quid minus* che caratterizza le condotte del primo delitto rispetto a quelle del secondo. La dichiarazione non veritiera o il mero uso di documento falso, come anche l'omissione di informazioni doverose, secondo il legislatore, integrano la fattispecie di indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato se non sono accompagnati da messe in scena o comportamenti fraudolenti più gravi. Ciò trova conferma anche nella conclusione cui è pervenuta la stessa Corte sull'assorbimento dei reati di

---

<sup>293</sup> S. GRILLO, "Truffa aggravata e indebita percezione" *op. cit.*, pag. 910-911.

cui agli artt. 483 e 489 c.p., quali elementi essenziali dell'art. 316-ter c.p.<sup>294</sup>.

La configurazione appena prospettata dell'art. 316-ter c.p. determina, tuttavia, dei problemi nei casi in cui si riconosca un concorso fra la truffa e i reati di falso.

Al fine di risolvere tale questione, essendo irragionevole prospettare un doppio e distinto regime delle false dichiarazioni o di uso di documenti falsi o di omesse informazioni doverose, a seconda che esse si riferiscano ai rapporti tra privati e pubbliche amministrazioni oppure tra i soli privati, il regime dell'art. 316-ter c.p. dovrebbe differenziarsi da quello dell'art. 640-bis c.p. non attribuendo rilevanza ai medesimi fatti, anche se riferiti alle truffe a danno di privati o a quelle a danno dello Stato o di altri enti pubblici.

In definitiva, non può non constatarsi la necessità di affidare ad apposito intervento del legislatore la soluzione alle differenze che si registrano nei rapporti tra l'indebita percezione di erogazioni e le figure di truffa.

Ad esempio, nel caso di esposizione di dichiarazioni non veritiere finalizzate ad ottenere l'esenzione dal ticket per prestazioni sanitarie od ospedaliere, talvolta si ritiene concretizzarsi la fattispecie di cui all'art. 316-ter c.p.<sup>295</sup>, mentre, altre decisioni ritengono possa configurarsi una truffa aggravata ex art. 640, comma secondo, n. 1 c.p.<sup>296</sup>. Quest'ultima soluzione appare la più esatta, essendo evidente la determinazione di un danno allo Stato, mentre sorgono dei dubbi relativamente all'inclusione dell'esenzione dal ticket, data la sua natura assistenziale, nell'ambito dei

---

<sup>294</sup> M. ROMANO, "I delitti contro la pubblica amministrazione" *op. cit.*, pag. 87.

<sup>295</sup> v. Cass., 6 novembre 2008, n. 242594; Cass., Sez. Un., 25 febbraio 2011, n. 249104.

<sup>296</sup> v. Cass., 13 agosto 2007, n. 236966; Cass., 16 giugno 2009, n. 244736; Cass., 1 settembre 2010, n. 247.

contributi, finanziamenti, mutui agevolati o altre erogazioni dello stesso tipo cui si riferisce l'art. 316-ter c.p..

D'altra parte, la decisione del 2007 riconosce che il concetto di erogazioni pubbliche e comunitarie abbraccia anche i contributi di carattere assistenziale.

Essendo, dunque, l'art. 316-ter c.p. destinato, nell'ottica della definizione dei rapporti tra truffa e frode in erogazioni pubbliche, a sanzionare comportamenti residuali non sanzionabili ai sensi della fattispecie di truffa aggravata di cui all'art. 640-bis c.p., e rilevando il medesimo concetto di erogazioni per la determinazione dell'area di applicazione dell'identica fattispecie aggravata di truffa, ad essa sarà affidato il compito di reprimere le frodi in materia di contributi assistenziali.

Tale opinione della Corte è condivisibile, dato che la lettera delle norme incriminatrici non appare riferibile, come anticipato, ai soli contributi di carattere economico-finanziario, a sostegno dell'economia e delle attività produttive.

In base al principio di diritto enunciato dalle Sezioni Unite e all'ormai chiarito rapporto di sussidiarietà tra gli artt. 316-ter e 640-bis c.p., in caso di indebite percezioni di erogazioni assistenziali, è innanzitutto applicabile la fattispecie di truffa aggravata, e nelle ipotesi in cui non ricorrono tutti gli elementi essenziali di essa, quella dell'indebita percezione, con l'effetto di rendere comunque sanzionabili condotte che avrebbero potuto andare esenti da repressione, in caso di estraneità delle erogazioni assistenziali al settore delle pubblico o comunitario. In virtù della mancata caratterizzazione delle norme in questione in base al tipo di contributo elargito, dunque, rientrano nell'ambito di dette fattispecie anche i contributi di carattere previdenziale o assistenziale.

Accogliendo questa tesi, però, si applicherà un trattamento sanzionatorio più grave rispetto a quello previsto nell'indebita percezione, che determina, così, un'irragionevole disparità del regime ai casi ricompresi in quest'ultima disposizione<sup>297</sup>.

Al fine di meglio definire il residuale campo di applicazione dell'art. 316-ter c.p., può essere utile ricordare brevemente le sentenze di legittimità che si esprimono secondo la visione prospettata dalla decisione del 2007 della Corte di Cassazione. Ad esempio, la sentenza di merito impugnata nel giudizio rimesso alla decisione delle Sezioni Unite, confermata poi dalle stesse, concerne un'ipotesi di indebita percezione da parte di un privato della somma di oltre 21 milioni di lire, in qualità di "reddito minimo di inserimento", dissimulando l'ostativa disponibilità di beni immobili diversi da quello d'abitazione, valutata quale fonte di responsabilità ex art. 316-ter c.p.. Nel caso di specie, i giudici di legittimità non forniscono specifiche indicazioni in merito al fatto concreto e alla sua riconducibilità alla frode in erogazioni.

Possono, invece, riscontrarsi elementi utili in tal senso facendo un breve cenno a tre sentenze emesse nel 2006 dalla Sezione II della Corte di Cassazione.

La prima in ordine cronologico<sup>298</sup> concerne l'ottenimento di prestazioni sanitarie in regime di esenzione contributiva mediante una falsa dichiarazione in merito alle condizioni di reddito dell'imputato e della propria famiglia, la quale, anche in ossequio all'orientamento giurisprudenziale cui sono pervenute le Sezioni Unite che riteneva le prestazioni assistenziali estranee all'area di applicazione della fattispecie di cui all'art. 640-bis c.p., risultava contestata ai sensi della truffa aggravata ex art. 640 comma 2 c.p.. Il giudice di merito era pervenuto

---

<sup>297</sup> M. ROMANO, "I delitti contro la pubblica amministrazione" *op.cit.*, pag. 85-91.

<sup>298</sup> v. Cass. pen., sez. II, 23 marzo 2006, n. 10231.

alla conclusione di escludere la sussistenza del reato di truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche in quanto mancava il requisito degli artifici o raggiri.

Al contrario, la Suprema Corte rileva che la dichiarazione autocertificativa resa dall'agente all'impiegato addetto all'ufficio ticket dell'ospedale, falsamente attestante lo stato di disoccupazione dello stesso e un reddito familiare di cui questi era titolare non superiore a quello previsto per l'ottenimento dell'esenzione, sia sufficiente ad integrare gli artifici e raggiri atti ad indurre in errore la parte offesa e, dunque, necessari alla realizzazione della condotta tipica del reato di truffa *de quo*.

Nella seconda decisione<sup>299</sup> è contestata quale ipotesi di truffa aggravata ex art. 640 comma 2 c.p. all'imputato-imprenditore la condotta di indebita percezione di indennità di natura assistenziale di integrazione salariale causa maltempo in favore dei dipendenti del settore edile, corroborata dalla falsa attestazione dell'impossibilità dello stesso di impiegare diversamente gli operai e tacendo l'esistenza di altri due cantieri, presso i quali i dipendenti furono effettivamente impiegati. Nel caso in questione, la Cassazione ha confermato la sussistenza del delitto di truffa aggravata indicata dal giudice di merito poiché, in base al contesto normativo cui si trova ad operare e allo specifico occultamento di una circostanza che si aveva l'obbligo di comunicare, la natura e la forma del mendacio assumono connotazioni ben diverse rispetto a quelle precedentemente evidenziate.

Questa Corte aggiunge che il difettare dell'elemento dell'induzione in errore nella disposizione di cui all'art. 316-ter c.p. consentirebbe l'applicabilità dello stesso in modo residuale anche nelle ipotesi, ad

---

<sup>299</sup> v. Cass. pen., sez. II, 6 luglio 2006, n. 23623.

esempio, di approfittamento dell'errore altrui, oltre che della condotta realizzata nell'ambito di un procedimento di erogazione che non comporti alcun controllo sulla veridicità delle dichiarazioni effettuate dal soggetto attivo.

La sentenza più recente<sup>300</sup>, infine, prende in esame, seppure a fini cautelari, l'indebito ottenimento di finanziamenti da parte di una società commerciale, mediante artifici contabili integrati da attestazioni e fatturazioni non veritiere, rilevante ex art. 640-bis c.p.. Ad avviso dei giudici di legittimità, in tal caso il giudice di merito aveva correttamente individuato il delitto realizzatosi, perché, infatti, i contestati artifici contabili inseriti nelle scritture obbligatorie e le false fatturazioni e attestazioni di fatti contabili rilevanti allo stato patrimoniale della società, essendo contrastanti con specifici obblighi di verità, la cui violazione è penalmente sanzionata, costituiscono gli artifici o raggiri che connotano la condotta della contestata ipotesi di truffa.

Le tre sentenze appena citate, ritenute dalle Sezioni Unite del 2007 significative in merito all'ambito di applicazione della sussidiaria e residuale fattispecie di indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato, individuano le ipotesi in cui il mendacio ed il silenzio assumono connotazioni artificiose o di raggirio riguardo a specifici obblighi giuridici di verità, la cui violazione è penalmente sanzionata, oggettivamente idonei ad indurre in errore i destinatari cui tali atti si riferiscono, in virtù dell'efficacia fidefacente ad essi riconosciuta dall'ordinamento. Tale configurazione rende, quindi, il mendacio e il silenzio penalmente rilevanti ex art. 640 c.p. e, in caso di difetto di tale requisito, ex art. 316-ter c.p.<sup>301</sup>.

---

<sup>300</sup> v. Cass. pen., sez. II, 15 settembre 2006, n. 30729.

<sup>301</sup> S. GRILLO, "Truffa aggravata e indebita percezione" *op. cit.*, pag. 901-911.

All'esito dell'analisi della decisione delle Sezioni Unite del 2007 in discorso, è evidente che in questa sede il fine primario non era tanto quello di dirimere il contrasto che si fondava su un orientamento favorevole alla tesi della specialità ed uno a quella della sussidiarietà, quanto, ferma restando quest'ultima come esito condiviso, sulla necessità o meno di restringere l'ambito di applicazione della truffa, onde riservare all'art. 316-ter c.p. un effettivo spazio di autonomia, compreso dalle preesistenti disposizioni incriminatrici di condotte fraudolente.

La Corte ha optato per un indirizzo tradizionale, in linea con il consolidato orientamento giurisprudenziale, che faceva ricondurre l'omissione di informazioni dovute e la presentazione di documentazione falsa tra gli artifici e i raggiri, rifiutando, così, la soluzione contraria, incompatibile con il diritto vivente nei casi in cui non era messa in discussione l'applicabilità dell'indebita percezione.

Anche da un punto di vista metodologico, non appare condivisibile l'esclusione della condotta omissiva fraudolenta dalla struttura degli artt. 640 e 640-bis c.p., poiché sarebbe del tutto arbitraria l'azione legislativa volta ad un prosciugamento contenutistico della fattispecie tipica, al fine di non lasciare nulla di impunito nel settore delle erogazioni pubbliche.

### **3.3. La giurisprudenza successiva alla decisione delle Sezioni Unite del 2007 sul rapporto tra art. 316-ter e 640-bis .p..**

Nel contesto di cui ci siamo occupati finora si inserisce una nuova disposizione delle Sezioni Unite del 2010<sup>302</sup> che, confermando la predetta impostazione mediante la valorizzazione del risultato rispetto alla condotta, prevede come integranti l'art. 316-ter c.p. tutti quei

---

<sup>302</sup> v. Cass., Sez. Un., 16 dicembre 2010 (dep. 25 febbraio 2011), n. 7537.

comportamenti che mancano del requisito dell'induzione in errore dell'amministrazione pubblica.

In tal modo la truffa si trasformerebbe, da una fattispecie a condotta vincolata, in un reato a forma libera, rilevando esclusivamente l'idoneità ad ingannare, e non la sussistenza di un vero e proprio artificio o raggiro. Il legislatore, secondo tale impostazione, al fine di evitare un'interpretazione così ampia, avrebbe voluto escludere dal concetto di artifici e raggiri proprio quelle condotte connotate da minore afflittività, punendole espressamente con il nuovo art. 316-ter c.p.<sup>303</sup>.

Se tale soluzione, da una parte, tenta di assicurare alla norma un determinato ambito di applicazione, tuttavia, non va esente da critiche. Ridimensionando il ruolo della condotta in favore dell'enfaticizzazione del solo risultato, essa finisce per lasciare a un profilo psicologico, ossia l'errore in cui è incorsa l'amministrazione nella valutazione degli elementi decettivi, la differenza tra le norme in questione. In questo caso non si può far altro che rimettere all'interprete l'arduo compito di dare attuazione alla norma nel caso concreto.

D'altra parte, se ricorrere ad un'interpretazione esegetica improntata sui profili strutturali degli artt. 316-ter c.p. e 640-bis c.p. sembra essere inidonea a risolvere la questione, tale risultato risulta essere l'unico atto a risolvere la palese contraddittorietà, tra le soluzioni proposte, circa gli effetti decettivi delle dichiarazioni ritenute giuridicamente fidefacenti, a seconda che il reato contestato sia il falso ideologico o la truffa, nonostante l'identità di materia, comprovata anche dal riconosciuto assorbimento del delitto di cui all'art. 483 c.p. nel delitto di cui all'art. 316-ter c.p..

---

<sup>303</sup> D. P. TRIOLO, *op. cit.*, 2015, pag. 125-126.

In definitiva, nonostante la questione sia stata nuovamente sottoposta al vaglio delle Sezioni Unite della Cassazione a così breve distanza dall'ultimo intervento, essa necessita di essere rivalutata al fine di perseguire un approccio esegetico che risulti uniforme e coerente per le medesime fattispecie<sup>304</sup>.

Applicando i principi delle Sezioni Unite del 2007, è stata ritenuta sussistente la fattispecie di cui all'art. 316-ter c.p., in luogo di quella dell'art. 640 comma 2 c.p., nella condotta di un soggetto che continui a percepire la pensione di un soggetto ormai deceduto, omettendo di comunicare il decesso all'ente previdenziale erogante<sup>305</sup>.

Sulla medesima questione di definizione del rapporto tra l'art. 316-ter c.p. e l'art. 640-bis c.p., si segnala la pronuncia n. 48663, depositata il 24 novembre 2014, con la quale la Seconda Sezione della Corte di Cassazione si pronuncia in contrasto con altre precedenti decisioni.

Nel caso di specie, secondo i giudici di legittimità, la condotta del datore di lavoro che ottiene dall'INPS, su cui grava l'onere finale del pagamento delle somme a titolo di indennità per malattia, maternità o assegni familiari, il conguaglio delle somme indicate fittiziamente dall'agente come versate con quelle da lui dovute all'istituto, esponendo falsamente di aver corrisposto ai dipendenti tali importi, integra il delitto di indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato e non quello di truffa o di appropriazione indebita.

Tale condotta risulta integrata in questa nuova disposizione, contravvenendo, così, ad un orientamento giurisprudenziale<sup>306</sup>, secondo il quale integra il delitto di truffa, e non il meno grave reato di omissione

---

<sup>304</sup> F. BELLAGAMBA, *op. cit.*, pag. 969-970.

<sup>305</sup> v. Cass. pen., sez. II, 5 dicembre 2013, n. 48820.

<sup>306</sup> v. Cass. pen., sez. II, 3 ottobre 2012, n. 42937; Cass. pen., sez. II, 27 febbraio 2007, n. 11184.

o falsità in registrazione o denuncia obbligatoria ex art. 37 l. 24 novembre 1981, n. 689, la condotta del datore di lavoro che, per mezzo della fittizia esposizione di somme corrisposte al lavoratore, induce in errore l'istituto previdenziale sul diritto al conguaglio di dette somme, realizzando, così, un ingiusto profitto e non già una semplice evasione contributiva.

La soluzione cui è giunta la Corte nel 2014 si pone in contrasto anche con un'una più recente pronuncia delle Sezioni Unite<sup>307</sup>, che, nel caso di mancata corresponsione da parte del datore di lavoro ad un dipendente di indennità di malattia e assegni familiari portati, comunque, a conguaglio nei confronti dell'I.N.P.S., ravvisa in astratto la configurabilità del reato di appropriazione indebita e non quello di truffa, mancando, nel caso di specie, il danno.

La decisione della Corte nella direzione della configurabilità, nel caso di specie, dell'art. 316-ter c.p., in quanto reato di pericolo, e non di danno<sup>308</sup>, si basa proprio sulle differenze intercorrenti tra il reato *de quo* e la truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche, ossia per la mancanza della natura fraudolenta della condotta, la quale non integra gli artifici e raggiri previsti nell'art. 640-bis c.p., dai quali deriva l'elemento dell'induzione in errore di chi ha l'onere di provvedere circa l'erogazione dei contributi<sup>309</sup>, e per l'insussistenza di un danno patrimoniale subito dal soggetto passivo.

Un orientamento più recente<sup>310</sup>, invece, si spinge nella direzione opposta a quella appena prospettata. In estrema sintesi, nel caso *de quo* l'imputata aveva presentato all'INPS domande finalizzate al

---

<sup>307</sup> v. Cass. pen., sez. II, 15 gennaio 2013, n. 18762.

<sup>308</sup> v. Cass. pen., sez. VI, 9 maggio 2013, n. 35220.

<sup>309</sup> v. Cass. pen., sez. II, 27 ottobre 2012, n. 46064.

<sup>310</sup> v. Cass. pen., sez. II, 29 gennaio 2015, n. 4226.

conseguimento dell'indennità di disoccupazione nelle quali era stato falsamente attestato lo svolgimento di attività lavorativa alle dipendenze di due aziende, allegando false dichiarazioni degli indicati datori di lavoro, le quali avevano costituito l'artificio in forza del quale l'imputata aveva ottenuto la menzionata indennità.

La sentenza di cui si parla si incentra sulla natura delle erogazioni di cui all'art. 316-ter c.p. e 640-bis c.p., le quali presentano caratteristiche strutturali e finalità differenti da quelle di natura assistenziale, che perseguono la funzione di fornire mezzi di insussistenza, aiuto economico o integrazioni di reddito a soggetti che versano, temporaneamente o permanentemente, in condizioni di indigenza o di bisogno. In questa sede si ribadisce, oltretutto, che il procedimento di erogazione delle pubbliche sovvenzioni non presuppone l'effettivo accertamento da parte dell'ente erogatore dei presupposti del singolo contribuente, ammettendo che il riconoscimento e la determinazione dello stesso siano fondati, seppur provvisoriamente, sulla mera dichiarazione del soggetto interessato, riservando eventualmente a una fase successiva le opportune verifiche. L'effettivo realizzarsi di una falsa rappresentazione della realtà da parte dell'erogatore, ai fini della configurabilità degli estremi della truffa, può, infatti, dipendere, oltre che dalla disciplina normativa del procedimento, anche dalle modalità effettive del suo svolgimento nel caso concreto. L'accertamento dell'esistenza dell'induzione in errore, quale elemento costitutivo del delitto di truffa, ovvero la sua mancanza, è, dunque, una questione che risulta riservata al giudice di merito.

I giudici di legittimità, applicando detti principi alla vicenda, condividono l'iter motivazionale dei giudici di merito, che avevano ritenuto configurabile nel caso di specie il reato di cui all'art. 640 c.p., diversamente da quello invocato dalla difesa della ricorrente di cui

all'art. 316-ter c.p., facendo leva sulla configurazione della condotta, consistita non solo nel produrre una propria falsa attestazione circa le proprie condizioni personali, ma corredata anche dalle false dichiarazioni di asseriti precedenti datori di lavoro, la quale deve considerarsi truffaldina e idonea ad indurre in errore l'ente che ha liquidato l'indennità.

Sul medesimo rapporto tra i reati di cui all'art. 316-ter e 640-bis c.p., indaga la Sesta Sezione della Corte di Cassazione, in particolare, concentrandosi sui confini operativi della fattispecie di indebita percezione di erogazioni pubbliche in relazione ai contributi ottenuti ingiustamente da un consigliere regionale<sup>311</sup>.

Nel caso di specie si discute relativamente all'elargizione di una serie di contributi da parte della Regione Calabria ad un suo consigliere che aveva prodotto un'autodichiarazione in cui informava del suo cambio di residenza fuori provincia, con conseguenziale aumento dei chilometri percorsi per raggiungere la sede di lavoro, ricorrendo, in tal modo, i requisiti per richiedere un importo maggiore di indennità di trasporto rispetto a quella percepita fino a quel momento.

In seguito al ricorso intentato dal consigliere, che contestava la nuova imputazione in sede d'appello ex art. 316-ter c.p., i giudici di legittimità, in conformità alla giurisprudenza consolidata della stessa Corte, ritengono che la fattispecie di indebita percezione di erogazioni pubbliche sia applicabile in via sussidiaria rispetto alle ipotesi di truffa semplice o di truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche. Tale sussidiarietà si deduce, secondo la giurisprudenza a cui aderisce la Sesta Sezione, da una pluralità di elementi sintomatici, fra i quali risultano la presenza della clausola di sussidiarietà prevista

---

<sup>311</sup> v. Cass. pen., sez. VI, 22 dicembre 2015, n. 50255.

all'esordio dell'art. 316-ter c.p., il tipo di condotta fondata sul mendacio, mancante, però, degli artifici o raggiri e della induzione in errore tipizzate nelle fattispecie di cui agli artt. 640 e 640-bis c.p., le elargizioni pubbliche elencate e strumentali all'ottenimento di un'indebita erogazione di provenienza pubblica.

Nel caso di specie, dunque, le somme erogate dalla Regione al consigliere vengono sussunte nell'elenco di elargizioni pubbliche, unificate per genere, ottenute indebitamente dal soggetto che ne beneficia, di cui all'art. 316-ter c.p., non all'altezza però di essere qualificate come truffaldine, né tantomeno considerabili come mere indennità di trasporto dotate di natura reintegrativa, come vantato dal ricorrente. In merito ai rimborsi chilometrici, infatti, la Cassazione ritiene di doverli configurare all'interno del concetto di "contributi, che richiama l'apporto individuale al raggiungimento di un fine al quale concorrono e collaborano più persone", il quale è raggiunto mediante la dichiarazione mendace rivolta alla pubblica amministrazione erogante e che produce un indebito guadagno per il richiedente.

Come si è precedentemente anticipato, una diversa impostazione dottrina<sup>312</sup> considera sussistente tra le due disposizioni in oggetto un rapporto da valutare alla luce del principio di specialità, il quale, pur concretizzandosi con diverse modalità, comporta l'assimilabilità di due fattispecie, le quali si differenziano tra loro solo in base al maggior grado di specificità con cui una delle due enuclea i suoi elementi costitutivi, considerando questa interpretazione come l'unica idonea a garantire alla fattispecie di indebita percezione di erogazioni pubbliche una certa efficacia<sup>313</sup>.

---

<sup>312</sup> O. FORLENZA, "Il rapporto di sussidiarietà tra i delitti non sbrogia l'ingorgo normativo", in *Il Sole-24 ore*, n. 2, 19 gennaio 2002, pag. 61.

<sup>313</sup> R. GIOVAGNOLI, *op. cit.*, pag. 146.

In conclusione, se da un lato sembra meritevole l'orientamento che ritiene in mancanza di un'autonoma area di operatività dell'art. 316-ter c.p., che si trova in rapporto di specialità ex art. 15 c.p. con l'art. 640-bis c.p., in quanto la disciplina dell'indebita percezione di erogazioni pubbliche costituisce un'ulteriore specificazione del delitto più grave, di doversi procedere ad una progressiva eliminazione della fattispecie, la quale risulterebbe così inglobata in quella di truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche, dall'altro, se si esamina la genesi dell'indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato, non si può fare a meno di osservare che nelle intenzioni del legislatore la nuova disposizione è palesemente finalizzata a rafforzare la tutela delle sovvenzioni comunitarie prevista dall'art. 4 l. 300/2000, in recepimento degli obblighi derivanti dalla Convenzione sulla tutela degli interessi finanziari del 1995.

L'art. 640-bis c.p., invece, conserva i limiti strutturali dei delitti contro il patrimonio, i quali vanno ricercati nella struttura fortemente vincolata della condotta incriminata e, soprattutto, nella presenza del danno di natura patrimoniale<sup>314</sup>, ed è, di conseguenza, parzialmente inadeguata a soddisfare le specifiche indicazioni, provenienti dalle Comunità Europee in ordine alla tutela dei propri interessi finanziari.

Tali limiti dell'art. 640-bis, secondo l'opinione maggioritaria<sup>315</sup> a favore della sussidiarietà tra le due disposizioni emersa nel presente paragrafo, devono essere colmati dagli strumenti sanzionatori offerti dall'art. 316-ter c.p., che prevedono l'applicazione della sanzione penale solo in presenza di comportamenti connotati da un maggiore contenuto di offensività, da un lato, e affidando la repressione delle frodi meno

---

<sup>314</sup> R. PALMA, *op. cit.*, pag. 101-102.

<sup>315</sup> C. BENUSSI, *"I delitti contro la pubblica amministrazione"* *op. cit.*, pag. 319; A. BONFIGLIOLI, *op. cit.*, pag. 923; C. MANDUCHI, *op. cit.*, pag. 1224.

gravi alla sanzione amministrativa di cui al secondo comma, dall'altro.

## CAPITOLO IV

### DAL MODELLO DI TRUFFA NELLE SOVVENZIONI NEI PAESI DELL'UE AD UN'IPOTESI DI RIFORMA DELLA NORMATIVA ITALIANA IN MATERIA CON UNA FATTISPECE UNICA

#### 1.1. La frode comunitaria.

L'analisi fin qui condotta relativamente alle fattispecie penali che sanzionano le indebite percezioni delle sovvenzioni pubbliche previste dall'ordinamento italiano è idonea ai fini della definizione del loro ambito operativo rispetto a quanto previsto a livello europeo.

Per l'individuazione di una base giuridica idonea all'introduzione nell'ordinamento comunitario del "Corpus Juris contenente disposizioni penali per la tutela degli interessi finanziari dell'Unione", diretto all'armonizzazione delle diverse normative, anche nella prospettiva dell'adozione di un "codice penale europeo"<sup>316</sup>, non è possibile fare esclusivo riferimento al profilo giuridico dell'attribuzione di una determinata competenza normativa che fornisca al legislatore sovranazionale poteri atti ad introdurre, modificare od abrogare fattispecie penali, ma anche all'effettiva possibilità di applicazione giurisdizionale di dette norme sul territorio di tutti gli Stati membri dell'Unione<sup>317</sup>.

---

<sup>316</sup> E. M. PFÖSTL, *Rapporti tra Unione Europea e organizzazioni internazionali*, 2010, Roma, pag. 222.

<sup>317</sup> M. BOSCARRELLI, "Réflexions sur l'influence du droit communautaire sur le droit pénal des Etats membres" in *Droit communautaire et droit pénal. Colloque du 25 octobre 1979*, Milano-Bruxelles, 1981, pag. 90-91; T. OPPERMAN, *Europarecht. Ein studienbuch*, Monaco, 1999, n. 698, 262; L. PICOTTI, "Potestà penale dell'Unione Europea nella lotta contro le frodi comunitarie e possibile "base giuridica" del Corpus Juris. In margine al nuovo art. 280 del Trattato CE." in *La lotta contro la frode negli interessi finanziari della comunità Europea tra prevenzione e repressione: l'esempio dei fondi strutturali* di G. Grasso, Milano, 2000, pag. 357-358.

In passato, è stato realizzato il tentativo di introdurre una prima definizione di “frode comunitaria”<sup>318</sup>, all’interno della quale era ricompresa “qualsiasi infrazione, commissiva o omissiva, sia essa dolosa o meno, di una disposizione giuridica, commessa da persone o organismi privati, e idonea a determinare conseguenze pregiudizievoli per il bilancio comunitario”.

Risulta evidente, dunque, che il fine ultimo di tale definizione era rivolto alla tutela degli interessi finanziari dell’Unione Europea, in particolare delle entrate e delle uscite della stessa<sup>319</sup>, la quale era corrispondente a quella fornita in materia penale nel Trattato di Lussemburgo del 22 aprile 1970.

Vittima della frode comunitaria, così individuata, è, dunque, la Comunità Europea, sia considerata nella sua globalità sia nei singoli Stati membri che la compongono, i quali devono sopportare i maggiori aggravii di spesa, e i loro cittadini, che sono lesi sia nel loro tributo di imposta sia nella loro partecipazione alla strutturazione, sopravvivenza e finalità dell’organismo sovranazionale dell’Unione Europea.

Le frodi al bilancio dell’Unione possono suddividersi in due tipologie: la prima che vede il fenomeno assumere un impatto diffuso sul territorio, il quale è caratterizzato da un numero elevato di soggetti che delinquono e da modalità di esecuzione, a volte, “artigianali”, ma non per questo meno incisivo sul piano finanziario, dato il numero delle frodi posto in essere, né meno pericoloso relativamente alle conseguenze economiche e sociali concretizzatesi sul territorio; l’altra, la quale,

---

<sup>318</sup> N. BERTONE, “*Condotte illecite transnazionali e la normativa penale comparata a tutela degli interessi comunitari*” in *Diritto penale europeo*, Padova, 2001; G. GRASSO, *La lotta contro la frode agli interessi finanziari della comunità europea tra prevenzione e repressione*, Milano, 2000.

<sup>319</sup> L. PICOTTI, “*Potestà penale dell’Unione Europea nella lotta contro le frodi comunitarie e possibile “base giuridica” del Corpus Juris. In margine al nuovo art. 280 del Trattato CE.*”, *op. cit.*, pag. 362.

nonostante sia numericamente più ridotta, è economicamente più significativa, in quanto include al suo interno le c.d. frodi complesse, che, dunque, prevedono il coinvolgimento di più soggetti operanti su aree territoriali più ampie, utilizzando, ai fini della realizzazione, tecniche più articolate e supportate dalla creazione di documentazioni false e che, spesso, sono connotate dal coinvolgimento di pubblici ufficiali, gestite anche da associazioni criminali<sup>320</sup>.

Come si è già avuto modo di ricordare, con la legge n. 300 del 2000, l'Italia ha ratificato la Convenzione di Bruxelles del 1995 sulla tutela degli interessi finanziari delle Comunità Europee, dandone piena ed intera attuazione, dopo che già alcuni anni prima diverse disposizioni interne avevano considerato come indispensabile l'incriminazione penale di fatti lesivi degli interessi finanziari comunitari, della cui tutela la Convenzione si è fatta portatrice, con il complesso di protocolli addizionali ad essa annessi.

Tuttavia, da un'indagine sull'effettività di tale proclamata esecuzione nel nostro ordinamento, compiuta alla luce della prassi giudiziaria che ne è derivata, si è dimostrato che le norme del diritto nazionale sono insufficienti a garantire il pieno adempimento degli obblighi nascenti dagli atti dell'Unione Europea, come ha rilevato la giurisprudenza della Corte di Giustizia con riferimento ai rapporti tra diritto comunitario e diritto interno<sup>321</sup>.

---

<sup>320</sup> G. MASTROGIULIO, "La tutela penale degli interessi finanziari dell'unione europea dopo il trattato di Lisbona: luci ed ombre" in *Ind. Pen.*, Padova, 2010, pag. 228; S. SCALIA, "L'applicazione delle sanzioni in materia di frodi comunitarie da parte delle autorità nazionali" in *La lotta contro la frode agli interessi finanziari della comunità europea tra prevenzione e repressione. L'esempio dei fondi strutturali* di G. Grasso, Milano, 2000, pag. 65 ss.

<sup>321</sup> v. Corte di Giustizia, 2 febbraio 1997, C 50/76, Amsterdam Bulb, in *Racc. uff.*, 1977, pag. 149; Corte di Giustizia, 2 settembre 1989, C 68/88, Commissione c. Repubblica ellenica, in *Racc. uff.*, 1989, pag. 2965; S. MANACORDA, "Corruzione internazionale e tutela degli interessi comunitari", in *Dir. pen. proc.*, 2001, pag. 415 ss.; M. PELISSERO, "Commento", *op. cit.*, pag. 991 ss.; L. PICOTTI, "L'attuazione in Italia degli strumenti dell'Unione Europea e la

In particolare, la Convenzione PIF obbliga gli Stati membri dell'Unione di considerare come illeciti taluni comportamenti lesivi degli interessi finanziari delle Comunità, vincolandoli, altresì, nella scelta delle sanzioni, prevedendo per le frodi gravi, fra le quali figurano quelle che superano una certa soglia quantitativa, anche pene privative della libertà personale<sup>322</sup>.

Il primo comma della Convenzione di cui si parla, tuttavia, è comunque idoneo ai fini dell'individuazione di una definizione di frode che leda gli interessi finanziari dell'UE. In materia di spese, essa consiste in qualsiasi azione od omissione internazionale relativa all'utilizzo o presentazione di dichiarazioni o di documenti falsi, inesatti o incompleti, cui consegua il percepimento o la ritenzione illecita di fondi provenienti dal bilancio generale delle Comunità europee o dai bilanci gestiti dalle Comunità europee o per conto di esse, nella mancata comunicazione di un'informazione in violazione di un obbligo specifico cui consegua lo stesso effetto e nella distrazione di tale fondi per fini diversi da quelli per cui essi erano stati concessi. In materia di entrate, invece, consiste in 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, nella mancata comunicazione di un'informazione in violazione di un obbligo specifico cui consegua lo stesso effetto e nella distrazione di un beneficio lecitamente ottenuto, cui consegua lo stesso effetto.

---

*protezione penale degli interessi finanziari comunitari*” in *Riv. trim. di dir. pen. econ.*, 2006, pag. 357.

<sup>322</sup> G. MASTROGIULIO, *op. cit.*, pag. 236.

La definizione apportata dalla Convenzione del 1995 risulta essere, da una parte, più precisa e ristretta nella descrizione dell'elemento psicologico, riferendosi ad un'azione od omissione intenzionale, rispetto a quella originaria contenuta all'art. 1 del *Corpus Juris*, di cui si tratterà in seguito, che, invece, da una parte, si riferisce ad una condotta realizzata con dolo o per imprudenza o negligenza grave, ma, dall'altra, lascia insoluto il problema della disciplina normativa penale transnazionale della frode comunitaria, la quale, mancando una potestà legiferante penale nell'Unione Europea, è affidata alla normativa prevista in materia nei singoli Stati membri.

La differenziazione tra le due fattispecie di truffa in esame concerne anche la struttura delle stesse.

La disposizione contenuta nel *Corpus Juris* è formulata in termini di mero pericolo per gli interessi protetti, mentre l'art. 1 della Convenzione PIF richiede espressamente che essa “lede gli interessi finanziari della Comunità”, consumandosi, dunque, con un vero e proprio evento, rappresentato dall'effetto che deve conseguire con le condotte attive ed omissive descritte dalla norma. La fattispecie delineata dal *Corpus* invece, anticipa la soglia di punibilità al momento stesso della commissione delle condotte che la integrano, il cui modello ispiratore resta, comunque, quello offerto dalla Convenzione<sup>323</sup>.

In definitiva, mancando un'immediata sanzione alla fattispecie definitoria di frode comunitaria, come accade anche nella stessa legge italiana di esecuzione della Convenzione, è necessario ricorrere a quelle già esistenti nei codici e nelle leggi speciali.

Nel quadro appena esposto, costituito da meccanismi e tipologie di frodi piuttosto varie, nasce la necessità di un'iniziativa volta ad

---

<sup>323</sup> G. MASTROGIULIO, *op. cit.*, pag. 237.

armonizzare le previsioni sanzionatorie nazionali in riferimento agli interessi finanziari della Comunità Europea.

Già nel 1992 la Commissione Pagliaro, durante la predisposizione dello schema di delega legislativa per la riforma del codice penale italiano, all'art. 56 aveva previsto l'assimilazione degli interessi della Comunità Europea a quelli appartenenti allo Stato, cercando di dare realizzazione al terzo pilastro richiesto dall'art. 209 del trattato di Maastricht per la costituzione dell'Unione Europea e ribadito nel Trattato di Amsterdam del 1997.

Tale bisogno di cooperazione tra le autorità delle comunità e quelle degli Stati membri è stato, tra l'altro, precedentemente riconosciuto nell'ordinanza emessa dalla Corte di Giustizia il 13 luglio 1990 nell'affare Zwartveld, in particolare prevedendo la possibilità delle stesse di autorizzare i propri funzionari a testimoniare presso gli Stati che la compongono<sup>324</sup>.

Nonostante i primi mutamenti intervenuti in tal senso, il legislatore italiano del 2000 si è comportato come se la normativa penale in materia precedente alla Convenzione CIF fosse già sostanzialmente adeguata alla tutela degli interessi finanziari comunitari cui quest'ultima è diretta, preferendo colmare le lacune di disciplina evidenziate dai sopravvenuti strumenti dell'Unione Europea attraverso l'introduzione di un'unica nuova norma incriminatrice, l'art. 4 l. 300/2000, introducendo, così, una novità rispetto all'originario disegno di legge governativo, che nulla prevedeva al riguardo<sup>325</sup>.

---

<sup>324</sup> N. BERTONE, *Mandato di arresto europeo e tipicità nazionale del reato. Analisi strutturale comparata dei reati di frode/truffa nelle sovvenzioni, criminalità informatica, furto, estorsione, riciclaggio, corruzione, associazione per delinquere in Italia, Francia, Germania, Spagna*, Milano, 2003, pag. 21.

<sup>325</sup> L. PICOTTI, "L'attuazione in Italia degli strumenti dell'Unione Europea e la protezione penale degli interessi finanziari comunitari", *op. cit.*, pag. 359; P. SEMERARO, "Osservazioni", *op. cit.*, pag. 2563 ss..

Muovendo da un veloce richiamo all'*acquis communautaire* in materia di tutela penale degli interessi finanziari della Comunità, occorre evidenziare il notevole sviluppo che esso ha avuto nell'ultimo decennio.

Pur negandosi una diretta competenza sovranazionale ad emanare e far applicare norme penali in senso stretto<sup>326</sup>, si è passati dal riconoscimento in capo agli Stati membri della facoltà di applicare per i precetti comunitari delle sanzioni penali<sup>327</sup>, all'enunciazione di un loro preciso obbligo in tal senso, ricondotto dalla Corte di Giustizia al dovere generale di fedeltà comunitaria di cui all'art. 10 del Trattato CE, che prevede in caso di inadempienza la sanzionabilità da responsabilità dello Stato<sup>328</sup>. Non basta, dunque, la sola predisposizione sul piano formale di una tutela sanzionatoria in tale materia che sia pari a quella accordata agli analoghi interessi nazionali, in applicazione del criterio relativo dell'assimilazione, ma occorre che detta tutela raggiunga anche sul piano contenutistico un verificabile livello minimo di dissuasività, proporzionalità ed efficacia, garantito in tutto l'ambito comunitario<sup>329</sup>.

Tali principi erano stati recepiti solo parzialmente dal Trattato di Maastricht del 1992, mediante il quale i Paesi membri dell'Unione Europea miravano a realizzare una forma di stato federale, estendendo i compiti delle preesistenti Comunità verso nuovi obiettivi, tra i quali figurano anche l'amministrazione della giustizia e la lotta alla criminalità<sup>330</sup>. In particolare, se esso, da un lato, aveva introdotto, in materia di contrasto alle frodi, l'art. 209 A del Trattato CE, di cui si

---

<sup>326</sup> G. GRASSO, *Comunità europee e diritto penale*, Milano, 1989, pag. 22.

<sup>327</sup> v. Corte di Giustizia, 2 febbraio 1997, C 50/76, Amsterdam Bulb, in *Racc. uff.*, 1977, pag. 149.

<sup>328</sup> v. Corte di Giustizia, 2 settembre 1989, C 68/88, Commissione c. Repubblica ellenica, in *Racc. uff.*, 1989, pag. 2965.

<sup>329</sup> G. GRASSO, *La formazione di un diritto penale europeo*, Milano, 1998, pag. 1 ss; G. MASTROGIULIO, *op. cit.*, pag. 235.

<sup>330</sup> G. MASTROGIULIO, *op. cit.*, pag. 234.

parlerà più approfonditamente in seguito, dall'altro, si era limitato a richiamare espressamente il solo "criterio dell'assimilazione"<sup>331</sup>, del quale ne costituisce il frutto normativo, così come elaborato dalla giurisprudenza comunitaria a seguito dell'*affaire mais greco*<sup>332</sup>, in base al quale gli interessi finanziari comunitari vengono equiparati a quelli nazionali e per il quale gli Stati sono tenuti ad agire con gli stessi mezzi ed adottando le stesse misure in entrambi i casi.

La strada dell'unificazione suggerita dai redattori del *Corpus Juris*<sup>333</sup> ha, invece, offerto una concreta formulazione tecnica di un primo nucleo di norme di diritto penale comunitario in senso stretto, seppur limitato al settore della repressione delle frodi comunitarie e di alcuni altri reati ad esse connessi, quali, ad esempio, la corruzione, l'associazione per delinquere ed il riciclaggio, con la disciplina dei principali istituti di parte generale, delle regole di procedura e di promovimento dell'azione penale nell'unico spazio giuridico europeo in tal senso, che dovrebbe così effettivamente instaurarsi<sup>334</sup>, prevedendo, tuttavia, la titolarità concreta della giurisdizione in capo agli Stati membri<sup>335</sup>.

---

<sup>331</sup> L. PICOTTI, "Potestà penale dell'Unione Europea nella lotta contro le frodi comunitarie e possibile "base giuridica" del Corpus Juris. In margine al nuovo art. 280 del Trattato CE.", *op. cit.*, pag. 361.

<sup>332</sup> v. Corte di Giustizia, 2 settembre 1989, C 68/88, Commissione c. Repubblica ellenica, in *Racc. uff.*, 1989, pag. 2965; G. MASTROGIULIO, *op. cit.*, pag. 235.

<sup>333</sup> G. GRASSO, *Verso uno spazio giudiziario europeo. Corpus Juris contenente disposizioni penali per la tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea*, Milano, 1997, pag. 33 ss.

<sup>334</sup> L. PICOTTI, *Possibilità e limiti di un diritto penale dell'Unione Europea*, Milano, 1999, pag. 115 ss.

<sup>335</sup> M. CHIAVARIO, "Linee del sistema processuale penale comunitario" in *Possibilità e limiti di un diritto penale dell'Unione Europea* di L. Picotti, Milano, 1999, pag. 197 ss..

## **1.2. Le disposizioni europee in recepimento del principio di armonizzazione della materia penale a tutela degli interessi finanziari dell'UE.**

È necessario, dunque, individuare la base giuridica sulla quale si fonda l'introduzione di un siffatto sistema di norme penali e processuali nell'ordinamento comunitario.

In primo luogo, deve sussistere una chiara manifestazione di volontà da parte degli Paesi membri nel decidere di attribuire una parte della loro sovranità agli organi sovranazionali dell'Unione Europea, i quali sono autonomi rispetto a questi, ma privi di per sé degli attributi sovrani tipici di uno Stato federale.

Ai fini della definizione del modello appena evidenziato, è rilevante la novella dell'art. 209 A, operata dal Trattato di Amsterdam attraverso la nuova formulazione dell'art. 280 CE, che, da una parte, enfatizza una lettura che valorizzi il più possibile la sua portata innovativa, volta all'accoglimento delle istanze di armonizzazione che trasmigrano dal terzo pilastro al primo<sup>336</sup>, e, dall'altra, tenta di circoscrivere le ipotesi in cui possa venire ad esistenza il limite in essa contenuto nella seconda parte del quarto comma, secondo cui le misure previste “non riguardano l'applicazione del diritto penale nazionale o l'amministrazione della giustizia negli Stati membri”.

Il primo comma della disposizione funge da preambolo, il quale, invece di disciplinare un mero obbligo di tutela di competenza degli Stati, introduce un “obbligo condiviso” facente capo sia ad essi che alla Comunità, definendo gli obblighi che entrambi devono raggiungere nel campo della lotta non solo alle frodi, ma anche alle altre attività illegali lesive degli interessi finanziari dell'UE e le misure, “dissuasive e tali da

---

<sup>336</sup> G. MASTROGIULIO, *op. cit.*, pag. 238.

permettere una protezione efficace negli Stati membri”, che devono essere adottate.

Meno innovativi, invece, appaiono i due capoversi successivi. Il secondo comma, infatti, ribadisce la necessità di adoperare il criterio relativo dell’assimilazione degli interessi finanziari della Comunità ai “loro interessi finanziari”, al fini dell’adozione delle misure di loro competenza.

Nel terzo si ripete l’obbligo di coordinare le rispettive azioni, organizzando “assieme alla Commissione, una stretta e regolare cooperazione fra le autorità competenti”, senza, dunque, sostanziali differenze rispetto a quanto previsto nella precedente formulazione del secondo comma dell’art. 209 A.

In questo contesto, rimasto immutato nonostante la novella, è inserito un nuovo obbligo rivolto all’UE al comma 4 della disposizione *de quo*, secondo cui essa deve adottare le misure necessarie sia nel campo della prevenzione, che in quello del contrasto alle frodi e alle altre attività illegali, al fine di predisporre una protezione efficace ed equivalente in tutti gli Stati membri della stessa.

La competenza, rispetto a tale attività, è attribuita al Consiglio con la procedura c.d. di “codecisione” con il Parlamento europeo, di cui all’art. 251 del Trattato CE, mediante la quale è possibile garantire la massima legittimazione democratica della fonte delle misure, nel rispetto del principio di legalità.

Manca in questo comma l’esplicita ripetizione del requisito della dissuasività delle misure, in quanto si tratta di un attributo proprio del mezzo, che è implicitamente presupposto nel concetto stesso di efficacia.

Importante, invece, si dimostra l’introduzione nello stesso del requisito dell’equivalenza della protezione da attuare in tutto il territorio comunitario, la quale, però, non può essere assicurata dalle singole

misure adottate dai diversi Stati, ma solo dall'intervento diretto della Comunità.

Il preminente potere di intervento attribuito alla Comunità può assumere connotati più ampi rispetto a quelli disciplinati dalle direttive di armonizzazione ex art. 100 A, ora art. 95 trattato CE, che prevede la semplice introduzione di sanzioni punitive di natura amministrativa, già disciplinate organicamente dal Regolamento CE, EURATOM n. 2998/95 contro le irregolarità a danno di interessi finanziari.

Per la prevenzione e la repressione della frode e delle altre attività illegali che ledono gli interessi della Comunità, dunque, si presuppongono strumenti più efficaci e diretti rispetto a quelli del c.d. terzo pilastro, la cui competenza resta, perciò, demandata alla stessa Commissione europea, secondo la clausola di riserva con cui si apre l'art. 29 del Trattato UE.

In conclusione, di fronte all'alternativa di leggere l'art. 280 *de quo* in chiave riduttiva, facendo leva sul contenuto della clausola di salvezza di cui al quarto comma dello stesso, secondo cui le misure del Consiglio e del Parlamento non devono riguardare "l'applicazione del diritto penale nazionale" o "l'amministrazione della giustizia negli Stati membri", ovvero la lettura in senso restrittivo di tale ultimo inciso, mettendo in luce la portata innovativa dell'intera norma, tale ultima soluzione sembra essere maggiormente coerente con la linea di sviluppo dei rapporti tra diritto comunitario e diritto penale statale. La clausola di salvezza, dunque, non può essere intesa in termini letterali, altrimenti si rischierebbe di escludere qualsiasi interferenza del diritto comunitario nell'applicazione del diritto penale o nell'amministrazione della giustizia degli Stati membri.

Si deve anche valorizzare il significato dell'endiadi retta dalla congiunzione "o" presente nella stessa, la quale va ad indicare

semplicemente che la Comunità non può intervenire nelle funzioni ed attività giurisdizionali che investono l'applicazione del diritto penale nazionale o l'amministrazione della giustizia riservate agli Stati, poiché essi non rinunciano affatto alla loro competenza in materia, fatti salvi gli strumenti di cooperazione intergovernativa<sup>337</sup>.

Il quadro normativo appena esaminato è andato a mutare in conseguenza dell'entrata in vigore, in data 1 gennaio 2009, del Trattato di Lisbona, mediante il quale è stato modificato sia il Trattato sull'Unione Europea sia il Trattato che istituisce l'Unione Europea. Quest'ultimo viene rinominato Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e con esso si supera la divisione in pilastri.

Di particolare rilievo è l'art. 325 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, inserito nel Capo VI relativo alla lotta contro la frode, che è andato a sostituire la disciplina appena illustrata di cui all'art. 280 del Trattato CE.

Novità della disposizione consiste nell'eliminazione dell'ultima parte del quarto comma del vecchio art. 280, ossia quella secondo cui le misure di cui si parla non riguardano l'applicazione del diritto penale nazionale o l'amministrazione della giustizia negli Stati membri<sup>338</sup>.

Nella presente disposizione sono elencati, accanto ad obblighi positivi che si sostanziano nei principi di cooperazione e assimilazione, degli specifici profili di responsabilità comunitaria nei casi di mancata attuazione delle misure di tutela. Lo Stato membro sul quale grava l'onere di dimostrare la non imputabilità della frode a proprie carenze di gestione e controllo, nei casi in cui non riesca a fornire tale prova, infatti,

---

<sup>337</sup> R. ADAM, "La cooperazione in materia di giustizia ed affari interni tra comunitarizzazione e metodo intergovernativo" in *Diritto dell'Unione europea*, 1998, pag. 227 ss; L. PICOTTI, "Potestà penale dell'Unione Europea nella lotta contro le frodi comunitarie e possibile "base giuridica" del Corpus Juris. In margine al nuovo art. 280 del Trattato CE.", *op. cit.*, pag. 364-372.

<sup>338</sup> G. MASTROGIULIO, *op. cit.*, pag. 242.

incombe nella pena del mancato discarico della somma corrispondente all'importo frodato, secondo quanto stabilito dai regolamenti n. 1290/2005 CE ex artt. 32 e 33 e n. 1083/2006 CE ex art. 70, che prevedono l'imputazione, anche solo parziale, allo Stato delle risorse non recuperate nei tempi e nei modi previsti, nei casi in cui la sua azione di prevenzione, contrasto e recupero risultino inadeguate<sup>339</sup>.

A ciò si deve aggiungere la possibilità, che l'art. 86 TFUE conferisce al Consiglio, ai fini del contrasto ai reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, di istituire, mediante regolamento, una Procura europea che sia competente ad individuare, perseguire e rinviare a giudizio gli autori di detti reati, così come definiti dal regolamento stesso. Questi ultimi, dunque, hanno fonte regolamentare, a differenza di altre condotte criminose, per le quali è previsto l'intervento di armonizzazione attraverso le direttive, entro più limiti più ristretti<sup>340</sup>.

I primi commentatori<sup>341</sup> ritennero che la competenza penale in materia di interessi finanziari, attribuita al Consiglio ex art. 86 TFUE, fosse quasi-diretta, considerando che tale disposizione fosse stata scritta allo scopo di fornire una base giuridica idonea all'approvazione del *Corpus Juris*, il quale si caratterizza proprio introduzione della nuova figura di procuratore europeo.

Tuttavia, si osserva che una disposizione altrettanto delicata in tema di diritto penale europeo è quella che prevede un procedimento di

---

<sup>339</sup> P. L. REBECCHI, "Profili evolutivi del contrasto alla frode nei finanziamenti pubblici infrastrutturali, comunitari e nazionali nella giurisdizione amministrativo-contabile nel corso del 2009" in *Sequestro, confisca e recuperi a tutela degli interessi dell'Unione Europea: la legislazione comunitaria e l'attuazione dei Paesi membri*, di Unione degli Avvocati Europei, (a cura di) L. CAMALDO, A. BOMA, Milano, 2010, pag. 295-296.

<sup>340</sup> L. PICOTTI, "Superamento della c.d. tecnica del "doppio testo" e tutela penale degli interessi europei", in *Per un rilancio del progetto europeo. Esigenze di tutela degli interessi comunitari e nuove strategie di integrazione penale* di G. GRASSO- ASSOICURELLA, Milano, 2008, pag. 350.

<sup>341</sup> C. SOTIS, "Le novità in tema di diritto penale europeo" in *La nuova Europa dopo il Trattato di Lisbona* di P. BILANCIA- M. D'AMICO, Milano, 2009, pag. 154.

approvazione meno democratico, ossia una procedura legislativa speciale che necessita dell'unanimità del Consiglio e in cui il ruolo del Parlamento europeo è limitato alla sola approvazione delle decisioni del Consiglio.

Questa considerazione evidenzia i contrasti che sussistono tra questa previsione e le garanzie di democraticità che la riserva di legge formale in materia penale disciplina ex art. 25 Cost..

Tale contrasto, tuttavia, sembrerebbe non sussistere laddove si consideri che la norma non assegni una piena competenza penale all'Unione, ma solo limitatamente agli interessi finanziari, mediante l'emanazione di regolamenti atti ad individuare i precetti penalmente rilevanti. In secondo luogo, è evidente che l'art. 86 TFUE non conferisce all'Unione anche una potestà punitiva, in quanto nello stesso non vi è alcun accenno esplicito relativamente alle sanzioni né si ritiene che esso sia sottinteso, facendo il legislatore del Trattato di solito riferimento al sintagma "definizione dei reati e delle sanzioni", come si evince dall'art. 82 TFUE.

Si ritiene, dunque, che con regolamento comunitario possano essere stabiliti sia i precetti che le norme di parte generale necessarie a uniformare i criteri di individuazione della responsabilità, mentre è demandata alla legge nazionale la possibilità di stabilire in concreto la tipologia e il funzionamento delle pene comminate e da applicarsi<sup>342</sup>.

Ciò è conforme a quanto prescritto nel *Corpus Juris*, che, se da un lato prevede delle pene negli artt. 11-13, dall'altra, fu costruito proprio sull'impossibilità dell'uniformazione del sistema delle sanzioni stesse.

Condivisibile, dunque, è la tesi secondo cui in materia di sanzioni è più coerente con gli obiettivi di armonizzazione stabilire a livello

---

<sup>342</sup> C. SOTIS, *op. cit.*, pag. 154.

europeo, non delle comminatorie edittali, ma standard di riferimento, sprovvisti di diretta applicabilità, che necessitano di un successivo atto di recepimento nei singoli Stati membri dell'Unione<sup>343</sup>.

In questo modo, in conclusione, viene meno l'incompatibilità rispetto all'art. 25 Cost., in quanto il reo sarebbe comunque punito da una legge dello Stato entrata in vigore prima del fatto commesso<sup>344</sup>.

## **2.1. Le frodi al bilancio comunitario nei singoli Paesi membri dell'UE.**

In un'ottica comparativa, vediamo ora come la normativa specifica in tema di frode al bilancio comunitario e alle sovvenzioni sia caratterizzata da una disparità di trattamento, determinandosi negli Stati membri, degli ordinamenti che prevedevano figure delittuose in alcuni casi più afflittive e in altri meno, rispetto a quanto previsto dalla Commissione Europea o dalla Corte Europea di Giustizia.

In Germania, ad esempio, il par. 264 Abs. 1, n. 1, StGB incrimina espressamente la frode nelle sovvenzioni, le quali consistono in “qualsiasi prestazione effettuata con fondi pubblici ad imprese secondo il diritto federale, regionale e comunitario”, concessa almeno in parte, senza una corrispondente controprestazione che sia conforme al mercato e finalizzata allo sviluppo dell'attività economica.

Come meglio approfondiremo in seguito, la fattispecie *de quo* si riferisce alle condotte tenute nelle prime fasi del procedimento di concessione e volte ad incidere, alterandole, sulle condizioni necessarie ai fini della richiesta di sovvenzioni. La pena detentiva, in conformità alla Convenzione di cui si è parlato, è alquanto severa, prevedendo, in alternativa alla pena pecuniaria, la reclusione fino a cinque anni o, nei

---

<sup>343</sup> C. SOTIS, *op. cit.*, pag. 154.

<sup>344</sup> G. MASTROGIULIO, *op. cit.*, pag. 244.

casi più gravi, di dieci anni. È evidente, dunque il diverso regime sanzionatorio rispetto a quello previsto in Italia, la cui disciplina, prevista nei reati di truffa aggravata ex art. 640-bis c.p. e di malversazione ex art. 316-bis c.p., riserva una pena alla reclusione dai sei mesi ai sei anni.

È punito chi, per il conseguimento di sovvenzioni “rende dichiarazioni non veritiere o incomplete, vantaggiose per sé o per altri, su cose o fatti rilevanti ai fini dell’ottenimento dell’erogazione, all’autorità preposta o ad altro ufficio o persona in qualche modo partecipi alla procedura ovvero chi tiene all’oscuro il sovvenzionatore, persona fisica o ente, in ordine ai fatti rilevanti ai fini del conferimento della sovvenzione, violando le disposizioni normative”. Il punto successivo della disposizione prevede, altresì, la “punibilità di tutte le alterazioni contenute nei certificati richiesti dai funzionari nel corso della procedura di erogazione dei contributi, che si riferiscono a fatti rilevanti per l’ottenimento del beneficio”.

Da ciò si evince che il modello tedesco è tipicamente diretto a realizzare un arretramento della punibilità, non essendo necessario il conseguimento della sovvenzione, ma il solo fine dell’attività non leale o veritiera, la quale, come accade nelle condotte di non dire, di non informare o di non documentare, non deve sempre si identifica con gli artifici e raggiri. Caratteristica di tale norma è, inoltre, la responsabilità colposa quando l’autore agisce con colpa grave (*Leichtfertigkeit*).

Ultima particolarità della truffa nelle sovvenzioni tedesca è la perseguibilità a querela di parte, la quale è esclusa laddove l’Autorità preposta al perseguimento dei reati non ritenga doveroso l’intervenuto a causa del particolare interesse pubblico.

In Francia, il *Nouveau Code Pénal*, invece, non ha previsto alcuna specifica fattispecie di truffa nelle sovvenzioni, né tantomeno si riferisce

alla questione della tutela delle risorse comunitarie, ma ha prescritto la sola fattispecie generale di frode all'art. 313-1 c.p..

Soggetto passivo del delitto *de quo* può essere anche una persona giuridica, mentre soggetto attivo dello stesso può essere una persona morale, un ente territoriale, escluso il solo Stato.

Significativa di una scelta di politica criminale è l'equiparazione *quoad poenam* del tentativo al reato consumato ex art. 313-3 c.p., realizzandosi in tal modo una punibilità che, sul piano sanzionatorio, ha una portata maggiormente dissuasiva.

A differenza di quella tedesca ed italiana, la pena detentiva, nelle ipotesi aggravate, giunge a sette anni.

In Belgio per le sovvenzioni statali è applicabile la legge del 31 maggio 1993. Nell'ipotesi base belga, come disposto anche in quella tedesca, la descrizione del precetto, rinunciandosi ai fini della configurabilità del reato alla sussistenza del danno nella fase volta all'ottenimento dell'erogazione, sacrifica parzialmente il principio di offensività, richiedendo, invece l'integrazione dello stesso mediante il requisito della "rilevanza" delle informazioni e avere, altresì, il requisito della "vantaggiosità", almeno potenziale, del comportamento tenuto e da valutare in concreto.

La particolarità di tale fattispecie consiste nella sua configurazione di reato a tutela anticipata, in quanto è punita con la reclusione da 8 giorni a un anno la sola condotta attraverso la quale si forniscono dati o informazioni false al fine di ottenere un contributo. Nel caso in cui da tale attività derivi l'effettivo ottenimento della sovvenzione, si applicherà la pena detentiva da un mese a cinque anni prevista per il reato di truffa all'art. 496 c.p..

Nell'ordinamento olandese è inserita un'apposita legge speciale di diritto penale dell'economia per la repressione dei reati finanziari del 1951, modellata sulla fattispecie di cui al par. 264 StGB tedesco<sup>345</sup>.

Il Regno Unito, a seguito delle numerose frodi che si sono sostanziate, in particolare in dichiarazioni di sottostima dei prodotti nelle attività di esportazione o importazione, ha fatto ricorso alle disposizioni incriminatrici incluse nel *Customs and Excise Management Act* del 1979, la legge sulle tasse ed imposte doganali per le amministrazioni di società, tra le quali figura l'incriminazione di common law del “*cheating of public revenue*”, ossia di truffa nelle imposte pubbliche.

Sono altresì previste, per ciò che concerne le frodi per l'ottenimento di sovvenzioni commesse mediante false rappresentazioni della realtà, due fondamentali leggi, il *Theft Act* del 1968 ad l'*Agriculture Act* del 1957. Ai fini della configurabilità della fattispecie di truffa in questione è richiesto un “*reception*”, ossia un artificio, un raggiro o in genere un inganno diretto all'ottenimento di un vantaggio patrimoniale, concretizzandosi, così, una condotta tipicamente truffaldina con direzione patrimoniale.

In Danimarca sono previste, invece, una serie di disposizioni sotto forma di norme penali in bianco inserite nelle varie leggi speciali. Come è tipico della normazione di molti Paesi scandinavi, soprattutto nelle parti speciali dei codici, i precetti di tali norme vengono completati da norme amministrative, dalla cui violazione scaturisce la realizzazione dell'illecito penale.

Relativamente alle ipotesi di truffa nelle sovvenzioni, dunque, si applicheranno o le fattispecie di cui al par. 161-163 c.p., inserite nel capo

---

<sup>345</sup> N. BERTONE, *op. cit.*, Milano, 2003, pag. 24.

relativo ai delitti commessi contro la pubblica autorità, o la disposizione generale in tema di frode di cui al par 279 c.p..

Terminiamo la panoramica sulle diverse modalità di repressione delle frodi nelle sovvenzioni in alcuni degli Stati membri dell'Unione Europea con la figura prevista in Portogallo, in cui si punisce la condotta di chi fornisce all'autorità informazioni false o incomplete, solo se importanti, oppure omette informazioni rilevanti per l'ottenimento del beneficio oppure utilizza documenti falsi. Il fatto *de quo* è punibile anche a titolo di *negligencia*, ossia colpa.

Sono previste, altresì, pene accessorie nel caso in cui la captazione abusiva delle sovvenzioni sia realizzata da persone giuridiche<sup>346</sup>.

## **2.2. La fattispecie di truffa, *escroquerie*, in Francia ex art. 313-1 c.p..**

Dopo aver trattato nel paragrafo che precede l'azione dell'Unione Europea ai fini della definizione di un'unica fattispecie di frode comunitaria, dalla quale, tuttavia, non si è determinata un'unitaria ipotesi di truffa nelle sovvenzioni, ci si appresta ad analizzare la loro repressione, così come configurate nei singoli Stati membri secondo le relative norme penali vigenti.

In Francia la truffa, *escroquerie*, consiste nel fatto di chi, mediante l'uso di un falso nome, di una qualità falsa, di manovre fraudolente o mediante l'abuso di una qualità vera, trae in inganno una persona fisica o giuridica, e così la determina, a suo danno o di un terzo, a consegnare fondi, valori o un qualunque bene, a fornire un servizio o a consentire un atto comportante un'obbligazione o un esonero.

L'elemento oggettivo del reato così delineato si compone, dunque, dell'impiego di mezzi fraudolenti specificamente tipizzati dall'uso di un

---

<sup>346</sup> N. BERTONE, *op. cit.*, Milano, 2003, pag. 21-25.

nome falso o di una falsa qualità o mediante l'abuso di una qualità vera, dell'induzione in errore sia di una persona fisica che giuridica, della realizzazione di atti dispositivi nel patrimonio della vittima che deve consistere nella consegna di fondi, valori o qualunque bene oppure la fornitura di un servizio o la contrazione di un'obbligazione o il nulla-osta per un esonero, e, infine, della realizzazione di un danno alla vittima o a un terzo.

Il tratto di novità introdotto nella figura delittuosa francese rispetto a quella italiana, la quale ricorre ai requisiti di artificio o raggiro, consiste nella tipizzazione dell'attività fraudolenta e dei modi di disposizione patrimoniale.

Il bene giuridico tutelato, secondo quanto disposto dal legislatore d'oltralpe, infatti, è sia il patrimonio che la libertà del volere del soggetto passivo indotto in errore dalla condotta tenuta dall'agente. Da ciò si evince, dunque, che l'offesa sanzionata consiste nell'aver leso la fiducia che governa i rapporti sociali e interindividuali.

Nella definizione di truffa adoperata nel codice penale francese, in particolare nella terminologia utilizzata per la qualificazione della condotta, vi è un richiamo al reato italiano di concussione per induzione ex art. 317 c.p.. Tale articolo, infatti, prevede quale modalità idonea all'acquisizione indebita dei beni altrui da parte del pubblico ufficiale l'induzione e il costringimento del soggetto passivo. Per "induzione" si intende la condotta dell'agente idonea ad influenzare l'intelletto e la volontà della vittima e senza che essa, contro la propria volontà, sia costretta a conseguire il bene. Così delineata la fattispecie di concussione per induzione, risulta piuttosto complesso individuare il confine tra l'italiano articolo 317 c.p., che prevede una pena fino a 12 anni, e il francese art. 313-2 c.p., con una pena fino a 7 anni.

Quest'ultima fattispecie appena menzionata prevede ipotesi aggravate di *escroquerie*, laddove questa sia compiuta:

1) da una persona depositaria dell'autorità pubblica o incaricata di un pubblico servizio, nell'esercizio o nell'occasione dell'esercizio delle sue funzioni o del suo incarico;

2) da una persona che indebitamente assume la qualità di persona depositaria dell'autorità pubblica o incaricata di un servizio pubblico;

3) da una persona che fa appello al pubblico in vista dell'emissione di titoli o in vista della raccolta di fondi ai fini di assistenza umanitaria e sociale;

4) in pregiudizio di una persona la cui particolare vulnerabilità dovuta all'età, ad una malattia, ad un'infermità, ad una deficienza fisica o psichica o ad uno stato di gravidanza, sia manifesta o conosciuta all'autore;

5) da una banda organizzata.

Dall'ipotesi aggravata di truffa di cui al n. 1 dell'art. 313-2 c.p. si desume, così come dall'assunzione indebita delle qualità di pubblico ufficiale o incaricato di un pubblico servizio di cui al n. 2, che oggetto di tutela con la presente disposizione è anche il regolare funzionamento ed il prestigio delle amministrazioni pubbliche.

L'ipotesi aggravata di cui al n. 4 della norma *de quo*, ossia la truffa aggravata poiché realizzata in danno di persone vulnerabili, è, invece, assimilabile al reato di circonvenzione di incapace previsto nell'ormai abrogato art. 313-4 del *code pénal*, con la previsione di una sanzione ben differente da quest'ultimo. Nella vecchia fattispecie era inserito il termine "minore" quale soggetto contro cui è direzionata l'offesa, il quale, tuttavia, risultava già essere presente nella onnicomprensiva dizione "vulnerabilità dovuta all'età".

L'elemento soggettivo della truffa nell'ordinamento francese è costituito dal dolo generico, ossia nella coscienza e volontà di utilizzare mezzi fraudolenti per indurre in errore e trarne indebito vantaggio con altrui danno.

All'art. 313-3 c.p. è prevista la punibilità del tentativo, equiparato *quod poenam* alla fattispecie di truffa consumata, a differenza di quanto previsto nella fattispecie italiana.

Come previsto nel nostro ordinamento, anche nel *code pénal* è tipizzata la figura di truffa contrattuale, concretizzandosi nella contrazione di un'obbligazione non voluta a seguito del travisamento indotto dai fatti.

La pena per il reato base è la reclusione, *emprisonment*, fino a 5 anni e l'ammenda fino a 375.000 euro<sup>347</sup>.

### **2.3. La fattispecie di truffa, *estafa*, in Spagna ex art. 248, e ex art. 308 c.p.e., *de los delictos contra la hacienda publica y contra la seguridad social*.**

Secondo l'art. 248 del codice penale spagnolo commettono truffa coloro che, per scopo di lucro, usano inganni sufficienti a far cadere in errore altri, inducendoli a compiere un atto di disposizione in danno proprio o altrui<sup>348</sup>.

Il legislatore spagnolo, come quello italiano e a differenza di quello francese e tedesco, non tipizza le forme in cui si deve sostanziare l'inganno, ma rimette all'interprete il compito di individuare quelle attività considerate idonee a trarre in inganno la vittima del reato.

Figurano tra gli elementi oggettivi rilevanti al fine della configurabilità del reato *de quo* l'inganno sufficiente ed idoneo, l'errore

---

<sup>347</sup> N. BERTONE, *op. cit.*, pag. 139-141.

<sup>348</sup> G. NARONTE, "Il codice penale spagnolo" in *Casi, fonti*, Padova, 1998.

in cui è indotto il soggetto passivo, l'atto di disposizione patrimoniale, il danno altrui.

È evidente qui la differenza rispetto a quanto previsto nel nostro ordinamento, non richiedendosi il conseguimento di un ingiusto vantaggio. Infatti, nell'*estafa* l'autore deve agire allo scopo di conseguire indebitamente il lucro, non che lo percepisca effettivamente.

L'agire a scopo di lucro caratterizza l'elemento soggettivo del reato, di cui l'agente risponde a titolo di dolo specifico, così come in Germania e diversamente dalla disciplina italiana e francese. L'autore deve volere l'inganno, l'induzione in errore, la disposizione patrimoniale e l'altrui danno, ma con un *quid pluris*, ossia con la finalità ulteriore del perseguimento del lucro.

La consumazione del reato di cui all'art. 248 c.p.e. si realizza, dunque, mediante il compimento di un atto di disposizione patrimoniale a cui consegue la realizzazione del danno proprio o altrui.

Anche in questa fattispecie il bene giuridico tutelato è duplice: il patrimonio e la libertà del consenso nei negozi patrimoniali.

La pena della reclusione va da sei mesi fino ai quattro anni se l'oggetto della frode ha un valore superiore ai 260 euro circa. La determinazione della pena si realizza tenendo conto della somma frodata e del dissesto economico cagionato al danneggiato, delle sue relazioni con il truffatore, dei mezzi da lui adoperati e di tutte le altre circostanze che servono per valutare la gravità dell'infrazione. Tale modalità di individuazione speciale normativa è, altresì, rinvenibile, nel sistema sanzionatorio italiano in base a quanto genericamente indicato nell'art. 133 c.p..

La truffa è aggravata e, conseguentemente, punita con la reclusione da 1 a 6 anni quando:

- a) ha ad oggetto beni di prima necessità o di utilità sociale,

b) è commessa simulando una lite ovvero ponendo in essere una frode processuale;

c) è realizzata usando assegni, pagherò, lettere di cambio in bianco o un negozio cambiario fittizio;

d) è perpetrata abusando della sottoscrizione altrui ovvero sottraendo, nascondendo o rendendo inutilizzabile, del tutto o in parte, qualche procedimento, atto ufficiale, protocollo o documento pubblico o ufficiale di qualunque genere;

e) ha ad oggetto beni che fanno parte del patrimonio artistico, storico, culturale o scientifico;

f) riveste una particolare gravità, a causa del valore della frode, dell'entità del pregiudizio e della situazione economica in cui versa la vittima o la sua famiglia;

g) è commessa abusando delle relazioni personali esistenti tra la vittima e il truffatore ovvero approfittando della sua credibilità commerciale.

L'articolo 308 del c.p.e. prevede, invece, l'ipotesi peculiare di truffa nelle sovvenzioni, collocata nel Titolo XIV del Libro II dedicato ai delitti contro la finanza statale e contro la sicurezza sociale.

È evidente che in tale norma è tutelato il patrimonio pubblico<sup>349</sup>, o meglio, l'economia pubblica.

Le condotte sanzionabili ai sensi dell'art. 308 c.p.e., a seguito della nuova formulazione intervenuta con la Legge Organica 7/2012, del 27 dicembre, sono quelle previste nei commi 1 e 2, consistenti in quelle di:

1) Chi riceve sovvenzioni o aiuti da parte del governo per un importo pari o superiore a 120.000 euro mediante la falsificazione delle condizioni richieste per la concessione o l'occultamento delle

---

<sup>349</sup> O. E. BERENQUER-I. ALVAREZ, *Commentarios al código penal de 1995*, Valencia, 1996.

informazioni che lo avrebbero impedito, salvo il rimborso di cui al comma 5;

2) chi, avendo ottenuto lecitamente le sovvenzioni, le destini totalmente o parzialmente per finalità diverse da quelle per cui erano state concesse, salvo il rimborso di cui al comma 5.

Le condotte rilevanti si concretizzano, dunque, nella falsificazione di atti, stati e documenti oppure nell'omissione di informazioni dovute, rilevanti ai fini della concessione dell'erogazione pubblica o nella malversazione della sovvenzione lecitamente ottenuta a danno dell'amministrazione pubblica, che, invece, nel codice penale italiano occupa una disposizione autonoma di cui all'art. 316-bis c.p..

La pena prevista per i comportamenti elencati nel primo comma consiste nella reclusione da uno a cinque anni e nel pagamento di una multa il cui importo massimo non può essere superiore al sestuplo dell'importo sovvenzionato o destinato a finalità diverse, a meno che il rimborso non rientri nel paragrafo 5 del presente articolo<sup>350</sup>. Nel secondo comma, invece, è prevista la sola pena dell'ammenda di un importo pari al sestuplo dell'importo dell'erogazione ricevuta.

Caratteristica della figura spagnola, prescritta al terzo comma della presente disposizione, consiste nella previsione a carico del responsabile delle condotte *de quo*, oltre alle sanzioni citate, quella della perdita della possibilità di ottenere sovvenzioni o aiuti pubblici e il diritto a godere dei benefici o incentivi fiscali o di sicurezza sociale per un periodo da tre a sei anni.

Si intenderà realizzato il rimborso di cui alla clausole di esclusione previste ai commi 1 e 2 quando il beneficiario della sovvenzione o dell'aiuto economico restituisca quanto indebitamente ricevuto, con

---

<sup>350</sup> N. BERTONE, *op. cit.*, pag. 145-147.

interesse aumentato dal momento in cui essi sono stati percepiti, prima che gli sia stata notificata l'apertura di un procedimento di verifica o controllo in relazione a tali sussidi o sovvenzioni o nel caso in cui tali azioni non si siano verificate prima che il Pubblico Ministero, l'Avvocatura dello Stato o il Rappresentante dell'amministrazione autonoma o locale presenti rimostranza o reclamo contro tale diritto o prima che il Pubblico Ministero o il giudice istruttore realizzino iniziative volte a permettere il formale avvio del procedimento.

Tale rimborso impedirà che il soggetto attivo venga perseguito per eventuali falsità strumentali che egli abbia commesso al fine di regolarizzare la situazione finanziaria.

#### **2.4. La fattispecie di truffa in Germania, *Betrug*, e la frode nelle sovvenzioni, *Subventionsbetrug*.**

La truffa, *Betrug*<sup>351</sup>, è disciplinata al paragrafo 263 dello Strafgesetzbuch (StGB) e si configura nell'azione di chiunque, con l'intenzione di procurare a sé o ad altri un illecito vantaggio patrimoniale, offende il patrimonio altrui generando o mantenendo un errore mediante la simulazione di fatti falsi oppure l'alterazione o la soppressione di fatti veri.

Anche in questo caso, al fine di vagliare l'ipotesi di frode nelle sovvenzioni pubbliche nell'ordinamento tedesco, è necessario analizzare preliminarmente la figura base, alla quale, come si vedrà, saranno ricondotti i comportamenti sanzionabili, seppur connotati dalla specialità dell'oggetto materiale cui si riferiscono.

---

<sup>351</sup> M. ELLMER, *Betrug und Opfermitverantwortung*, Berlino, 1986; R. HASSEMER, *Schutzbedürftigkeit des Opfers und Strafrechtsdogmatik. Zugleich ein Beitrag zur Auslegung des Irrtumsmerkmals in par. 263 StGB*, Berlino, 1981; W. NAUCKE, *Zur Lehre vom strafbaren Betrug*, Berlino, 1964.

Il fatto oggettivo nella presente disposizione si caratterizza per la scelta di farvi rientrare anche il comportamento omissivo quale fonte dell'inganno perpetrato in danno della vittima.

Il reato di truffa, infatti, si realizza per mano dell'autore non solo nell'ipotesi in cui generi un errore, ma anche quando mantenga l'errore in cui versi la vittima. Tale comportamento presuppone, dunque, la pregressa ed effettiva verifica dello stesso, il quale può essere indotto dall'autore oppure può costituire il risultato di un processo formativo del tutto indipendente dalla volontà dell'autore.

L'autore sarà allora punibile tutte le volte in cui approfitti dell'errore altrui al fine di trarre un indebito vantaggio patrimoniale a favore proprio o di altri e, conseguentemente, recare danno al patrimonio altrui. Nel medesimo tempo grava sul soggetto attivo l'obbligo di comunicazione nei confronti della vittima nelle ipotesi in cui venga in contatto con questi e dall'errore possa trarre un ingiusto profitto.

L'omissione di comunicazione, derivante dal principio di buona fede e correttezza, costituisce ipotesi tipica di condotta rilevante ai fini dell'integrazione della fattispecie *de quo*, anche laddove sia perpetrata con una condotta rafforzante l'errore in cui versa la vittima.

L'artificio si concretizza, invece, nella condotta commissiva dell'autore dell'illecito che ha determinato nella vittima l'errore di cui sopra. Lo stato ingannevole può essere *ab initio* precostituito dall'autore, oppure può consistere nel risultato di un errore pregresso in cui versasse il soggetto passivo.

Sia la creazione che il mantenimento dello stato d'errore avvengono attraverso la simulazione di fatti falsi, facendo apparire veri dei fatti che, invece, non lo sono, oppure mediante l'alterazione o la soppressione di fatti veri, ossia modificando la realtà ovvero limitandosi a sopprimere la stessa.

Nella condotta simulatoria il falso può assumere la veste sia di falso materiale che di falso ideologico.

Il paragrafo 263 StGB presenta elementi del fatto tipico simili a quelli previsti nelle ipotesi di truffa del codice penale italiano: gli artifici e i raggiri, concretizzandosi la condotta commissiva nei primi e quella omissiva nei secondi, l'errore, il quale non deve necessariamente indotto, ma anche soltanto mantenuto, il danno per il patrimonio altrui e il vantaggio illecito per sé o altri.

Nella truffa dello StGB, a differenza di quella italiana, per quanto riguarda l'elemento soggettivo necessario per la sua configurazione, assume le caratteristiche tipiche del dolo specifico. È necessario, dunque, che l'azione ingannatoria e l'errore che da essa ne consegue siano consapevolmente e volutamente posti in essere dall'agente al fine di trarre un illecito vantaggio dalla situazione che è venuta determinandosi.

Anche questa disposizione è rivolta alla tutela di due beni giuridici: il patrimonio e l'affidamento della vittima nel regolare svolgimento del rapporto instaurato.

Infine, la pena prevista per tale reato prevede l'imposizione di una sanzione pecuniaria o della reclusione sino a 5 anni, salvo che non si tratti di casi caratterizzati da particolare gravità per i quali si impone la pena detentiva da uno a dieci anni.

Il par. 264 StGB, invece, disciplina la fattispecie di truffa nelle sovvenzioni, *subventionsbetrug*, che consiste nel fatto di chiunque:

a) fornisce indicazioni erronee o incomplete, vantaggiose per sé o per altri, su fatti rilevanti ai fini della concessione di sovvenzioni ad un'autorità competente per la concessione di una sovvenzione oppure ad altro ufficio o persona sovvenzionata chiamata ad intervenire nel procedimento di concessione di una sovvenzione, a proprio o altrui profitto;

b) lascia il sovvenzionante all'oscuro su fatti rilevanti per la concessione della sovvenzione, violando le norme giuridiche sulla concessione di sovvenzioni;

c) utilizza in un procedimento di sovvenzione una certificazione ottenuta mediante indicazioni erronee o incomplete, riguardante l'autorizzazione alla concessione o fatti allo stesso fine rilevanti.

A differenza delle modalità con cui è integrabile il reato di cui all'art. 640-bis c.p. italiano, il legislatore tedesco delinea la condotta fraudolenta dell'autore della truffa nelle sovvenzioni in atteggiamenti, principalmente, di omissione di informazioni rilevanti o nella falsificazione di dati necessari ai fini dell'ottenimento dei contributi richiesti.

Il sesto comma del paragrafo *de quo* fornisce la definizione di sovvenzione, secondo il quale essa consiste in una prestazione di risorse pubbliche a imprese o ad aziende secondo il diritto federale o dei Länder o secondo il diritto comunitario, che viene concessa senza che sia necessaria una controprestazione adeguata alle leggi di mercato e che, dunque, costituisca un incentivo per l'economia.

L'articolo in esame è volto a garantire la protezione sia del patrimonio pubblico sia della libertà nella formazione del consenso del sovvenzionatore pubblico, che, nei casi appena elencati, è estorto mediante la reticenza di informazioni rilevanti o mediante l'indicazione erronea o incompleta su fatti ugualmente importanti.

Un ultimo ambito di tutela riservato alla norma è quello dell'intera economia nazionale, in virtù del fatto che la sovvenzione è erogata proprio al fine di incentivare le aziende o imprese che da tale concessione possono far conseguire, seppure in via indiretta, un beneficio all'economia nazionale complessiva.

Sono punibili, dunque, a titolo di truffa nelle sovvenzioni secondo la fattispecie tedesca, non solo coloro che internazionalmente omettono di comunicare fatti rilevanti o diano indicazioni incomplete o erranee al fine di ottenere subdolamente e con coscienza un provvedimento utile ai fini della sovvenzione, realizzandosi, così, il dolo in capo all'agente, ma anche coloro che per colpa grave non avevano piena conoscenza dell'inesattezza dei dati forniti, di cui, invece, avrebbero dovuto essere al corrente in virtù del fatto che, essendo destinatari di contributi, si assumono la responsabilità di non bloccare il sistema sovvenzionario pubblico.

Sembra, dunque, che la norma *de quo* preveda un'anticipazione della soglia di punibilità quando la condotta presenti dei caratteri che incidono notevolmente sulla messa in pericolo del bene protetto, come, ad esempio, nei casi in cui la presentazione di documenti falsi abbia notevoli margini di verosimiglianza, ravvisando una forte capacità ingannatoria<sup>352</sup>.

Costituisce ipotesi aggravata del reato *de quo* quella per cui l'agente ottiene per sé o per altri una sovvenzione di importo rilevante, per interessi personali spregevoli o mediante utilizzo di una documentazione giustificativa falsa o contraffatta, abusando dei suoi poteri o della sua posizione di pubblico ufficiale ovvero sfruttando l'ausilio di un pubblico ufficiale che abusa dei suoi poteri o della sua posizione.

Il pregio dell'incriminazione della frode nelle sovvenzioni pubbliche tedesca sta nella particolarità del bene giuridico tutelato. Rileva, infatti, non la mera diminuzione del patrimonio pubblico, quanto piuttosto il

---

<sup>352</sup> V. FERRARA- RAGUZZONI, *Le frodi comunitarie nel reparto agroalimentare. Attività di contrasto, profili operativi, agronomici e giuridici*, Santarcangelo di Romagna (RN), 2010, pag. 71; E. 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.*, 2003, pag. 3953.

fatto che tale riduzione sia operata per finalità diverse da quella per le quali essa era stata prevista. Il bene protetto, dunque, è il patrimonio, che, tuttavia, non è considerato esclusivamente come un insieme di poste economiche solo oggettive, ma in un'ottica dinamico-funzionale, che ne evidenzia il valore economico soggettivo. La *ratio legis*, infatti, sta nel sanzionare il danno da sviamento, piuttosto che la mera *deminutio patrimonii*.

Come nell'ipotesi di cui al par. 263 StGB, anche per la figura base di truffa nelle sovvenzioni la pena è quella pecuniaria o della detenzione fino a cinque anni, salvo le ipotesi aggravate per cui quest'ultima va dai sei mesi a cinque anni. Nel caso in cui, invece, chi agisce è in colpa grave, la pena prevista è la pena pecuniaria o la detenzione fino a tre anni.

Particolarmente evidente è la differenza tra le sanzioni e soprattutto l'elemento soggettivo e la diversità delle condotte idonee a integrare l'ipotesi di truffa nelle sovvenzioni, che, seppur specificizzati, sono caratterizzati da confini notevolmente espandibili<sup>353</sup>.

### **3. Le criticità del sistema penale italiano in materia di frode nelle sovvenzioni pubbliche quali basi per una riforma *de iure condendo* mediante l'unificazione degli artt. 316-bis, 316-ter e 640-bis c.p. in un'unica disposizione..**

Al termine dell'analisi, finora realizzata, della normativa che coinvolge i reati di frode a danno del bilancio comunitario previsti nei singoli ordinamenti degli Stati membri dell'Unione, è necessario vagliare le critiche che vengono mosse nei confronti dell'assetto ordinamentale

---

<sup>353</sup> N. BERTONE, *op. cit.*, pag. 142-145.

italiano in materia, soprattutto al fine di delineare delle soluzioni riformatrici *de iure condendo*.

Come è stato ampiamente dibattuto nella presente trattazione, i rapporti tra gli artt. 316-ter e 640-bis c.p. presentano dei profili problematici che meritano di essere risolti.

La fattispecie di indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato, la quale è stata introdotta per colmare vuoti di tutela, evidenziatisi a seguito del confronto con il panorama comunitario, dovrebbe avere, come evidenziato dalle Sezioni unite del 2007<sup>354</sup>, un ambito di applicazione molto modesto, laddove si consideri che i fatti, oggi riconducibili all'art. 316-ter c.p., in precedenza rientravano nell'ambito applicativo dell'art. 640-bis c.p.. La disposizione di truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche cui si fa riferimento, infatti, era onnicomprensiva e in grado di attrarre a sé dei meri mendaci, dei silenzi maliziosamente serbati, dei danni da sviamento, desumendosi, dunque, che l'art. 316-ter c.p. è connotata da un forte simbolismo, piuttosto che da una maggiore incisività nella tutela degli interessi finanziari dell'Unione da atti frodati.

A questa considerazione si aggiunga che, in seguito alla riforma apportata con la l. 251/2005 in materia di prescrizione e recidiva, sono stati dimezzati i termini di prescrizione per una serie di reati di gravità medio-bassa, tra cui figura la fattispecie di truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche, per la quale si è passati dai 15 anni, previsti nel regime *ante legem*, ai 7 anni e 6 mesi attuali.

In aggiunta, se si fa riferimento alla disciplina della competenza delineata dal legislatore in materia, è evidente che aumentino le possibilità che i reati cadano in prescrizione.

---

<sup>354</sup> v. Cass. pen., Sez. Un., 27 aprile 2007, n. 16568.

Considerando, infatti, che, se per le ipotesi di cui all'art. 316-ter c.p. è competente il Tribunale in composizione collegiale, mentre, per quelle di cui all'art. 640-bis c.p., lo è il Tribunale in composizione monocratica, potrebbe determinarsi il rischio di slittamento del processo dal Tribunale in una composizione all'altra, laddove, anche a seguito di un'istruttoria, vi sia una diversa qualificazione dei fatti, realizzandosi in tal modo un dispendio di tempo a discapito dei termini prescrizionali<sup>355</sup>.

Sarebbe opportuna, pertanto, una modifica della competenza in materia che preveda l'attribuzione in capo al Tribunale in composizione monocratica anche la fattispecie di indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato.

Invece, in riferimento ai rapporti intercorrenti tra l'art. 316-bis e 316-ter c.p., si potrebbero parificare le pene, in particolare, se si condivide l'interpretazione, analizzata nel capitolo precedente, secondo cui l'indebita percezione di erogazioni non concorre con la malversazione a danno dello Stato, la quale rappresenta un semplice *post factum* non punibile<sup>356</sup>. Infatti, nel caso in cui i fatti integranti la fattispecie ex art. 316-ter c.p. siano seguiti dalla distrazione, sarà applicabile esclusivamente la pena prevista per la norma *de quo*, la cui cornice editale non consente, però, l'applicazione della misura cautelare custodiale.

Infine, deve essere evidenziata qualche critica relativamente all'effettività del sistema punitivo designato dal legislatore italiano, in quanto spesso si riscontrano delle sanzioni solo minacciate, difficilmente

---

<sup>355</sup> V. VALENTINI, "Le Sezioni Unite consacrano la primazia dell'art. 316-ter c.p.: un epilogo consapevole?" in *Cass. pen.*, 2007, pag. 4526.

<sup>356</sup> G. MASTROGIULIO, *op. cit.*, pag. 269; A. PAGLIARO, *op. cit.*, pag. 129.

applicate in forza dell'operatività dell'istituto della sospensione condizionale della pena<sup>357</sup>.

Considerando che la sospensione della pena ha la sua *ratio* nel carattere desocializzante delle pene detentive di breve durata, la soluzione che potrebbe ovviare a tale problema potrebbe consistere nell'ampliamento del catalogo delle pene principali previste per i delitti, introducendo pene interdittive o trasformando pene che oggi sono accessorie, e pertanto sospendibili con la principale, in pene principali non sospendibili<sup>358</sup>, tra le quali potrebbe figurare, *in primis*, l'incapacità di contrarre con la P.A..

Sulla base di considerazioni di carattere più generale, è evidente che il diritto penale è incorso in numerose modificazioni a seguito dell'accelerazione progressiva cui è stato sottoposto nel tentativo di rispondere concretamente ad esigenze repressive di condotte criminose poco conosciute o non percepite dalla comunità sociale come tali.

Infatti, la mancata percezione da parte della collettività del disvalore dei fatti criminalizzati, pervenuti con la copiosa attività normativa intervenuta in materia penale, costituisce il risultato sia del contenuto spesso oscuro dei precetti introdotti sia della difficoltà di comprendere una tutela sempre più anticipata e relativa a beni strumentali sempre più evanescenti sia della disinformazione o della diffusione di un'informazione a volte distorta.

Il nuovo volto del diritto penale è diretto all'individuazione di strumenti sanzionatori distinti dalla pena detentiva, non costituendo più l'unico e privilegiato strumento di tutela, introducendo mezzi che

---

<sup>357</sup> F. PALAZZO-R. BARTOLI, *Certezza o flessibilità della pena? Verso la riforma della sospensione condizionale*, Torino, 2007; E. DOLCINI, "Pene detentive, pene pecuniarie, pene limitative della libertà personale: uno sguardo sulla prassi" in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2006, pag. 95 ss..

<sup>358</sup> A. MENGHINI, *Le sanzioni penali a contenuto interdittivo. Una proposta de iure condendo*, Torino, 2008.

rappresentino un'adeguata risposta ai tipi di illecito, strutturati secondo un modello differente rispetto allo stereotipo classico della fattispecie di danno, realizzando, dunque, una rimeditazione dei pilastri fondamentali del diritto penale, tra cui figurano gli scopi della pena<sup>359</sup>.

Sembrerebbe, infatti, opportuno abbandonare le tradizionali teorie retributive e preventive nella definizione delle nuove fattispecie penali, auspicando un recupero in un'ottica più funzionale della pena, potendosi realizzare delle conseguenze benefiche sull'effettività della sanzione stessa. Tali nuove sanzioni, infatti, sono connotate da una minore afflittività rispetto alla sanzione detentiva e, dunque, incideranno, quali sanzioni potenzialmente uniche di carattere principale, su fattispecie di gravità medio-bassa, per le quali la pena della reclusione non costituisce un'adeguata risposta sanzionatoria<sup>360</sup>.

L'attuale assetto dell'ordinamento penale, tuttavia, si pone in direzione opposta rispetto agli auspici da ultimo formulati, in quanto il legislatore, nell'iniziare a tratteggiare un nuovo illecito punitivo è partito dalla modifica dei termini di prescrizione, prevedendo una riduzione degli stessi<sup>361</sup>.

In particolare, si deve considerare il disposto dell'art. 157 comma 5 c.p., il quale prescrive che, nei casi in cui la legge stabilisce pene diverse da quella detentiva e da quella pecuniaria, si applica il termine prescrizionale di tre anni. In futuro, dunque, il legislatore applicherà tale termine per tutti quei reati che riterrà doversi punire in via diretta ed esclusiva con pene né detentive né pecuniarie<sup>362</sup>.

---

<sup>359</sup> A. MENGHINI, *op. cit.*, pag. 38.

<sup>360</sup> A. MENGHINI, *op. cit.*, pag. 38.

<sup>361</sup> G. MASTROGIULIO, *op. cit.*, pag. 271.

<sup>362</sup> v. Corte Cost., 18 gennaio 2008, n. 2.

Le auspiccate sanzioni interdittive, dunque, saranno applicabili a fattispecie criminali i cui termini prescrizionali saranno i più brevi tra quelli previsti dal legislatore.

Dopo aver individuato, seppur brevemente, le criticità in cui incorre l'attuale disciplina penale italiana in tema di frode nelle sovvenzioni pubbliche, è necessario che il legislatore si muova verso una riforma delle tre principali ipotesi delittuose previste in tal senso nel nostro codice penale e già esaminate in questa sede, ossia la malversazione a danno dello Stato, l'indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato e la truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche.

Come si è avuto modo di notare nell'esame delle disposizioni in questione, è evidente lo stretto legame che sussiste tra le stesse, sia a causa del bene giuridico che esse tutelano sia per l'oggetto materiale che le compongono, che spesso potrebbe risultare sovrapponibile, sia per i soggetti lesi dalle condotte criminose punibili ex artt. 316-bis, 316-ter e 640-bis c.p..

Si deve evidenziare, relativamente al primo profilo, che esso consiste nel buon andamento della p.a. concepita in senso ampio, all'interno del quale deve essere considerata l'attività collaborativa del privato nell'azione amministrativa<sup>363</sup>, la libera formazione della volontà della pubblica amministrazione o dell'Unione Europea nell'erogazione di risorse economiche e la loro funzionalizzazione a fini di interesse generale<sup>364</sup>.

In particolare, un'importante indicazione in ordine a tale elemento deriverebbe anche dalla collocazione sistematica delle disposizioni che ad

---

<sup>363</sup> v. Cass., 7 luglio 1999, n. 8623, Sciarrino; Cass. 17.9.1998, n. 9881, Cosentini; Cass., 15 dicembre 1992, n. 3362, Scotti; Trib. Piacenza, 27 novembre 1997, Chiusa; F. ANTOLISEI, *op. cit.*, *Parte speciale II*, Milano, 2008, pag. 324; I. CACCIAVILLANI, *op. cit.*, Padova, 2001, pag. 109; M. PELISSERO, "Osservazioni", pag. 182; P. PISA, *op. cit.*, vol II, pag. 43; M. ROMANO, *op. cit.*, pag. 59-60.

<sup>364</sup> M. ROMANO, *op. cit.*, pag. 82.

esso si riferiscono, ossia nel capo dedicato ai delitti contro la pubblicazione e ai delitti contro il patrimonio. A rilevare, dunque, non è soltanto un interesse patrimoniale connesso al pregiudizio subito dalle finanze pubbliche o comunitarie, ma anche l'interesse alla corretta allocazione delle risorse finalizzate al perseguimento di determinati obiettivi di politica economica, sociale o culturale nell'ambito di scelte programmatiche pubbliche<sup>365</sup>.

Nonostante il fatto che le fattispecie in esame vadano a sanzionare condotte differenti, è evidente, facendo fede alle locuzioni contenute nelle singole disposizioni, che i soggetti lesi da queste ultime siano i medesimi, ossia lo Stato o altri enti pubblici o le Comunità Europee.

Dell'ultimo profilo, che richiede un'indagine più dettagliata, ci occuperemo nel paragrafo che seguirà.

Tali similitudini tendono a vanificare il nobile, seppur arduo, intento armonizzatore auspicato dalle Convenzioni a livello comunitario dirette alla tutela penale degli interessi finanziari dell'Unione Europea, mediante un'eccessiva opera di proliferazione normativa in materia, che, invece di fornire una tutela più incisiva, ha determinato una forte situazione di incertezza, realizzandosi spesso, in capo ai soggetti preposti alla risoluzione delle controversie di tal specie, delle perplessità attinenti l'ambito di applicazione delle norme *de quo* e che alimentano sempre più il dibattito giurisprudenziale, che ormai non sembra più estinguibile.

Da tali premesse sarebbe necessario muoversi al fine di delineare una riforma in ordine alle figure di indebite percezioni di erogazioni pubbliche, che non si realizzi mediante delle semplici e non incisive modificazioni delle singole locuzioni contenute nelle fattispecie di malversazione, di indebita percezione e di truffa aggravata in esame, ma

---

<sup>365</sup> M. PELISSERO, "Commento", pag. 1038.

mediante la riunione di dette figure in un'unica e nuova disposizione, la quale, da una parte, potrebbe porre rimedio all'eccessiva legislazione operata e, dall'altro, definirebbe in modo più efficace l'ambito di operatività delle condotte punibili ai sensi dei diversi commi che comporranno la nuova disposizione.

Vediamo qui di seguito quale potrebbe essere la struttura del nuovo reato frutto della riforma qui auspicata, mediante il quale sono punibili diverse condotte di indebita percezione di erogazioni pubbliche, inseribile nel capo II, riservato ai delitti dei privati contro la pubblica amministrazione, del Titolo II del codice penale, ovviando, dunque, all'inconveniente, analizzato nella parte iniziale della trattazione, in base al quale i reati di cui agli artt. 316-bis e 316-ter c.p., nonostante fossero realizzati da soggetti estranei alla p.a., risultavano ciononostante inseriti nel capo I, relativo ai delitti dei pubblici ufficiali contro la stessa.

#### **4.1. L'oggetto materiale delle condotte punite nella nuova disposizione configurabile a seguito di una riforma dei reati contro la p.a..**

Nella *ratio* che sottende la necessità dell'introduzione del nostro sistema penale di una nuova disposizione, in parte abrogatrice e, in parte rivolta all'unificazione delle diverse fattispecie tuttora disciplinate in materia, figura il quasi del tutto sovrapponibile oggetto materiale delle condotte punite ai sensi degli artt. 316-bis, 316-ter e 640-bis c.p..

Procedendo a una breve ripetizione di quanto finora detto in questa sede, ai fini di una migliore comprensione di tale progetto riformatore, si procederà a individuare le diverse definizioni adottate dal legislatore.

La fattispecie di malversazione a danno dello Stato di cui all'art. 316-bis c.p., come sappiamo, si riferisce a "contributi, sovvenzioni o finanziamenti destinati a favorire iniziative dirette alla realizzazione di

opere o allo svolgimento di attività di pubblico interesse”, ossia ad ausili economici di qualsiasi titolo che necessitano del requisito della vantaggiosità, secondo il quale devono essere concessi a condizioni di favore<sup>366</sup>, e del vincolo di destinazione pubblicistico.

Le sovvenzioni cui si riferisce l’art. 316-bis c.p. consistono in conferimenti pecuniari di carattere gestorio, che assumono la forma di prestazioni periodiche o *una tantum* gratuite, sulle quali non grava un obbligo di restituzione, e connotate dal requisito dell’utilità pubblica dell’attività che il beneficiario dovrà conseguire o già svolge<sup>367</sup>.

I contributi menzionati, invece, si dividono in quelli in conto capitale, ossia erogazioni a fondo perduto a favore di imprenditori che si trovano in determinate condizioni e che hanno destinazione produttiva, e in quelli in conto interessi, che consistono in interessi dovuti per operazioni di credito che lo Stato o altri enti pubblici si sono accollati, in tutto o in parte, con destinazione produttiva.

I finanziamenti pubblici, infine, sono crediti agevolati per i quali alla dazione di somme di denaro da parte di un ente pubblico deve corrispondere la restituzione delle stesse con interessi in misura minore rispetto a quelli ordinari o con modalità ad onerosità attenuata<sup>368</sup>, realizzando una temporanea creazione di disponibilità finanziaria per un fine convenzionale. È evidente, dunque, la loro finalità di incentivazione dell’attività economica esercitata in forma d’impresa.

Essendo tali fondi erogati da enti pubblici con un fine di interesse generale, la disposizione assume in tale modo una tendenziale onnicomprensività, restandone, tuttavia, esclusi quei sussidi economici

---

<sup>366</sup> F. ANTOLISEI, *op. cit.*, *Parte speciale II*, pag. 326; B. BEVILACQUA, *op. cit.*, *vol. I*, pag. 356-357; A. PAGLIARO, “*Principi di diritto penale*”, *op. cit.*, pag. 97; P. PISA, “*Commento*”, *op. cit.*, pag. 281; M. ROMANO, *op. cit.*, pag. 62.

<sup>367</sup> A. SEGRETO-G. DE LUCA, *op. cit.*, pag. 175-176.

<sup>368</sup> P. PISA, “*Commento*”, *op. cit.*, pag. 44.

elargiti da pubbliche autorità per finalità meramente previdenziali o assistenziali, i quali, dunque, non recano alcun reale vincolo di destinazione<sup>369</sup>.

L'oggetto materiale della condotta punita dalla fattispecie di indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato, invece, oltre ad essere costituito da contributi e finanziamenti, cui si fa riferimento anche nell'art. 316-bis c.p., è costituito anche da mutui agevolati e da "erogazioni dello stesso tipo, comunque denominate" concessi o erogati dallo Stato, di altri enti pubblici o dalle Comunità Europee.

La mancanza di un requisito di tassatività, desumibile dall'introduzione di tale ultima formula di chiusura, è manifestazione della volontà del legislatore di allargare la sfera di operatività dell'art. 316-ter c.p. a qualunque finanziamento di natura pubblica concesso a condizioni agevolate al privato<sup>370</sup>.

Senza dilungarci su aspetti già esaminati in questa sede, la definizione accordata per i finanziamenti è la medesima di quella utilizzata nella fattispecie di malversazione, ossia di atti negoziali di natura creditizia con un'onerosità attenuata rispetto a quella derivante dall'applicazione delle ordinarie regole economiche del mercato<sup>371</sup>.

Anche per quanto riguarda la nozione di contributi si deve far riferimento a quella che il legislatore ha precedentemente individuato nell'art. 316-bis c.p., in base al quale essi erano definiti come erogazioni a fondo perduto corrisposte a imprenditori che si trovano in determinate condizioni e nell'accollo da parte dello Stato o degli enti pubblici di parte degli interessi dovuti per operazioni di credito.

---

<sup>369</sup> M. ROMANO, *op. cit.*, pag. 65; A. SEGRETO-G. DE LUCA, *op. cit.*, pag. 176.

<sup>370</sup> F. ANTOLISEI, *op. cit.*, *Parte speciale II*, pag. 331-332; R. BUCIOL, *op. cit.*, pag. 28-29.

<sup>371</sup> M. ANNESI, *op. cit.*, pag. 628; R. BUCIOL, *op. cit.*, pag. 30; A. SEGRETO-G. DE LUCA, *op. cit.*, pag. 176.

La novità nella fattispecie di indebita percezione di erogazioni pubbliche consiste nei mutui agevolati, i quali sono somme di denaro pubblico erogate e che necessitano della loro restituzione, maggiorata degli interessi in un ammontare fissato in misura inferiore a quella di mercato<sup>372</sup>.

Se è vero che le erogazioni cui la norma si riferisce sono in parte sovrapponibili a quelle individuate nel reato di malversazione, è anche evidente che si differenziano per la loro finalità, la quale, nella norma *de quo*, può anche essere esclusivamente previdenziale o assistenziale, così come ravvisato nella giurisprudenza della Suprema Corte di Cassazione, già ampiamente analizzata, che opta per un'interpretazione estensiva della norma, non ravvisando ostacoli all'inclusione nell'art. 316-ter c.p. delle erogazioni di natura puramente assistenziale o comunque a destinazione non vincolata<sup>373</sup>.

Infine, anche le erogazioni cui si riferisce la fattispecie di truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche ex art. 640-bis c.p. consistono in “contributi, 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”, ossia in attribuzioni economiche agevolate di provenienza pubblica.

Ritenere che l'ambito di operatività dell'art. 640-bis c.p. sia limitato alle sole sovvenzioni finalizzate allo sviluppo dell'attività economica<sup>374</sup> determinerebbe notevoli problemi in tema di rispetto del principio di

---

<sup>372</sup> G. MARINI, *op. cit.*, pag. 392; R. PALMA, *op. cit.*, pag. 106.

<sup>373</sup> v. Cass. pen., Sez. VI, 12 giugno 2006 – 13 ottobre 2006, n. 34437; Cass. pen., Sez. Un., 27 aprile 2007, n. 16568; Cass., Sez. Un., 23 febbraio 2011, n. 7537; F. BELLAGAMBA, *op. cit.*, nota a sent. Cass. Sez. Un. pen. 25 febbraio 2011, n. 7537, pag. 963; R. BUCIOL, *op. cit.*, pag. 31; S. GRILLO, *op. cit.*, nota a sent. Cass. Sez. Un. 27 aprile 2007, n. 16568, pag. 900 – 911; G. SOLINAS, *op. cit.*, pag. 1274; M. ROMANO, *op. cit.*, pag. 85; A. ESPOSITO, *op. cit.*, pag. 1265.

<sup>374</sup> A. FANELLI, *op. cit.*, pag. 172; G. FIANDACA-E. MUSCO, *op. cit.*, vol. II, pag. 191.

uguaglianza, comportando, in tal modo, un trattamento sanzionatorio più favorevole se fosse applicato nei confronti della captazione di erogazioni pubbliche con finalità sociali, culturali o artistiche<sup>375</sup>.

Senza soffermarci sul significato che la legge impartisce a contributi, finanziamenti, mutui agevolati, dato che l'art. 640-bis c.p. presenta la medesima dizione utilizzata nella fattispecie di indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato, anche in questo caso, così come è avvenuto in sede di definizione dell'ambito di applicazione dell'art. 316-ter c.p., la giurisprudenza si è interrogata se siano punibili ai fini della truffa aggravata *de quo* le ipotesi aventi ad oggetto indennità di natura previdenziale o assistenziale.

Infatti, se parte della dottrina<sup>376</sup> e della giurisprudenza<sup>377</sup> si sono espresse in senso negativo, ritenendo in molti casi dovesse applicarsi la disciplina di cui all'art. 640, comma 2, n. 1 c.p., ritenendo che non rientrino tra quelle elencate dalla truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche le elargizioni di natura assistenziale poiché, a differenza di queste, non hanno natura di attribuzioni a fondo perduto o ad onerosità attenuata, un altro orientamento<sup>378</sup> ha preferito rispondere affermativamente.

L'attuale assenza di criteri univoci legislativamente prefissati continua ad alimentare il contrasto giurisprudenziale su questo punto e,

---

<sup>375</sup> L. FORNARI, *op. cit.*, pag. 1845 ss.; G. MARRA, *op. cit.*, pag. 527; R. ZANOTTI, *op. cit.*, pag. 146.

<sup>376</sup> A. FANELLI, *op. cit.*, pag. 173; P. FAVA, *op. cit.*, pag. 354-355.

<sup>377</sup> v. Cass. pen., sez. VI, 11 maggio 2005, n. 26919 in *C.E.D. Cass.*, n. 231865; Cass., Sez. VI, 16 febbraio 2006, n. 7569 in *C.E.D. Cass.*, n. 233852; Cass., sez. II, 2 marzo 2006, n. 21112 in *C.E.D. Cass.*, n. 234587; Cass. 24 gennaio 2007, Gagliano, in *Riv. pen.*, 2007, pag. 715.

<sup>378</sup> v. Cass. pen., sez. II, 13 agosto 2007, n. 32849; A. ESPOSITO, *op. cit.*, pag. 1265-1267.

dunque, é conferito al giudice l'onere di identificare tutte le forme di erogazione rientranti nell'art. 640-bis<sup>379</sup>.

Dalla breve analisi sulla natura delle erogazioni che costituiscono l'oggetto materiale delle condotte degli artt. 316-bis, 316-ter e 640-bis c.p., che è stata affrontata più diffusamente del primo capitolo di questa trattazione, è importante sottolineare che non sussiste una piena coincidenza formale tra i contributi cui si riferisce la fattispecie di malversazione a danno dello Stato e quelli indicati nelle ipotesi di indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato e di truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche, poiché, queste ultime due non indicano le sovvenzioni, ma menzionano anche i mutui agevolati e prevedono la clausola di chiusura "altre erogazioni dello stesso tipo" che, insieme ai mutui, non sono contenuti nell'art. 316-bis c.p..

Se si prende in considerazione l'orientamento della giurisprudenza di legittimità relativamente alla natura di queste erogazioni<sup>380</sup>, è evidente che l'art. 316-bis c.p., essendo inteso a reprimere la distrazione dei contributi pubblici dalle finalità per le quali erano stati erogati, può riferirsi esclusivamente ai contributi connotati da tale vincolo di destinazione. Gli artt. 316-ter e 640-bis c.p., invece, rivolti entrambi a reprimere la percezione di per sé indebita dei contributi, indipendentemente dalla loro successiva destinazione, sono applicabili sia per le erogazioni economico-finanziarie finalizzate a dar sostegno alle attività economiche e produttive sia per quelle non condizionate da particolari destinazioni funzionali, tra le quali figurano, appunto, quelle assistenziali.

---

<sup>379</sup> G. FIANDACA-E. MUSCO, *op. cit.*, vol. II, pag. 207.

<sup>380</sup> v. Cass. pen., Sez. Un., 19 aprile 2007, n. 16568.

La Corte, quindi, da una parte ha ampliato l'ambito di applicazione degli artt. 316-ter e 640-bis c.p., dall'altra, riduce quello del reato di malversazione, giustificando nei termini appena esposti il riferimento delle altre due fattispecie anche a erogazioni a destinazione non vincolata<sup>381</sup>.

Tuttavia, una parte della dottrina<sup>382</sup> è quasi unanime nel ritenere che le discrepanze finora esaminate, dovute al difetto di coordinazione legislativa che affligge la materia, non incidono sull'operatività delle norme in questione. Infatti, le sovvenzioni ex art. 316-bis c.p., così come i contributi cui si riferiscono anche gli artt. 316-ter e 640-bis c.p., costituiscono delle forme di finanziamento in senso ampio, mentre i mutui agevolati sono in mezzi tipici con cui il finanziamento viene concesso.

Dunque, nonostante tali fattispecie sembrino avere spazi applicativi differenti, possono essere considerate coincidenti relativamente alle prestazioni pubbliche cui si riferiscono.

Aderendo a tale impostazione, sarebbe auspicabile introdurre, nell'ambito dei delitti dei privati contro la p.a. sanzionati dal nostro codice penale, un'unica disposizione che punisca in commi differenti condotte altrettanto diverse, accomunate, tuttavia, da alcuni degli elementi essenziali del reato, quali il soggetto attivo, ossia un privato estraneo alla pubblica amministrazione, e passivo, ossia lo Stato, altri enti pubblici o la Comunità Europea e, infine, l'elemento oggettivo, composto da sovvenzioni, contributi, finanziamenti, mutui agevolati e altre erogazioni dello stesso tipo, comunque denominate, erogate da

---

<sup>381</sup> P. FAVA, *op. cit.*; G. FIANDACA-E. MUSCO, *op. cit.*, vol. II, pag. 198; G. MASTROGIULIO, *op. cit.*, pag. 250; P. TROJANO, "Indebito conseguimento di sovvenzioni assistenziali nei rapporti tra gli artt. 316-ter e 640-bis c.p.", in *Cass. pen.*, 2007, pag. 3222.

<sup>382</sup> P. TROJANO, "Tutela penale delle pubbliche sovvenzioni", *op. cit.*, pag. 393-394.

mano pubblica, la cui destinazione non deve essere necessariamente vincolata.

Tale riforma, dunque, porrebbe rimedio all'eccessiva proliferazione normativa realizzata dal legislatore penale, che tuttora è causa di continui contrasti interpretativi in dottrina e giurisprudenza, e si dimostrerebbe in linea con le diverse ipotesi di frode nelle sovvenzioni pubbliche presenti negli ordinamenti di altri Paesi membri dell'UE, potendosi così iniziare a intravedere una strada verso un'effettiva armonizzazione del diritto penale europeo.

#### **4.2. Le condotte sanzionabili nella nuova figura di reato *de iure condendo*.**

Se le disposizioni di cui agli artt. 316-bis, 316-ter e 640-bis c.p. sono criticabili per gli aspetti esaminati nei paragrafi precedenti, esse rilevano per le condotte alla cui repressione sono dirette, le quali, giustamente, meritano di essere prese in considerazione separatamente, in quanto afferiscono a comportamenti di per sé differenti che incidono in momenti temporali altrettanto diversi.

Meritevole di tutela è, certamente, la non destinazione, operata da un privato rispetto al vincolo impresso da una p.a., dei contributi dalla stessa erogati.

Tale condotta, che oggi viene sanzionata nell'art. 316-bis c.p. nella fattispecie di malversazione a danno dello Stato, potrebbe essere repressa, nei medesimi termini, nella nuova disposizione che qui si auspica possa essere introdotta.

Riprendendo brevemente quanto detto precedentemente, la condotta dell'agente, punibile anche ai sensi della nuova disposizione, consiste nella non destinazione dei fondi ottenuti "alle predette finalità", indipendentemente dall'attività dallo stesso compiuta ai fini

dell'ottenimento del contributo, la sovvenzione o il finanziamento, la quale, invece, rappresenta il presupposto del reato<sup>383</sup>. Ancorando la condotta a un determinato scopo impresso dalla pubblica amministrazione, non si consente al privato di spostare i fondi destinati all'iniziativa, opera o attività dal vincolo impresso su iniziative, opere o attività diverse, anche se di pari pubblico interesse<sup>384</sup>.

Nella figura che qui va delineandosi non troverebbe più attuazione l'interpretazione di parte della dottrina<sup>385</sup>, secondo la quale non sarebbe rilevante l'impiego dei fondi verso finalità divergenti da quelle prestabilite dall'amministrazione erogante. Essa, infatti, utilizzando una terminologia volutamente generica, attribuisce rilevanza penale non solo alla condotta omissiva di "non destinazione"<sup>386</sup>, ma anche a quella commissiva di distrazione della somma erogata verso un'opera o un'attività diversa rispetto a quella per cui era stata richiesta e poi concessa<sup>387</sup>, indipendentemente dalla presenza o l'assenza di riserve mentali o di mendacio circa la destinazione del contributo ovvero la presenza o la mancanza della volontà di destinare il contributo secondo il vincolo impresso<sup>388</sup>.

Tale duplice conformazione della condotta risulta essere il mezzo più idoneo ad evitare le eccessive espansioni delle nozioni di azione ed omissione in cui sono incorse la dottrina e la giurisprudenza precedentemente richiamate<sup>389</sup>.

---

<sup>383</sup> F. COPPI, *op. cit.*, pag. 64; A. GENTILE, *op. cit.*, pag. 408.

<sup>384</sup> A. PAGLIARO, *op. cit.*, pag. 118; M. ROMANO, *op. cit.*, pag. 67; G. SANTACROCE, *op. cit.*, pag. 66; S. SEMINARA, *op. cit.*, pag. 6.

<sup>385</sup> E. DINACCI, *op. cit.*, pag. 279; A. SEGRETO-G. DE LUCA, *op. cit.*, pag. 181-182.

<sup>386</sup> B. BEVILACQUA, *op. cit.*, vol. I, pag. 541; A. GULLO, *op. cit.*, pag. 416; G. MARCONI, *op. cit.*, 1993, pag. 8; S. SCOTTI, *op. cit.*, pag. 973.

<sup>387</sup> F. COPPI, *op. cit.*, pag. 64-65.

<sup>388</sup> E. MEZZETTI, *op. cit.*, pag. 320.

<sup>389</sup> B. BEVILACQUA, *op. cit.*, vol. I, pag. 541; A. GENTILE, *op. cit.*, pag. 412-413.

Tuttavia, non integra la condotta *de quo* qualsiasi variante, seppur minima, che il privato abbia apportato all'iniziativa, opera o attività concordata<sup>390</sup>, anche se connotata dal medesimo interesse pubblico, ma solamente quelle divergenze che, incidendo sul nucleo sostanziale dell'iniziativa, opera o attività, siano in grado di frustrare lo scopo cui i fondi erano diretti. Spetterà, dunque, al giudice accertare l'eventuale difformità del progetto finanziato rispetto a quello realizzato e se essa sia tale da incidere sulle finalità del finanziamento, integrando così il reato *de quo*<sup>391</sup>.

Da quanto finora esposto, è evidente che la disciplina prevista dall'art. 316-bis c.p. dovrebbe essere interamente trasposta al primo comma del progetto di disposizione che qui si prospetta, data la necessità di sanzionare non solo l'indebita percezione di fondi pubblici, ma anche la destinazione di quelli lecitamente conseguiti verso attività diverse da quelle per cui era stato impresso il vincolo di destinazione.

In maggiori difficoltà incorre la possibilità di ricondurre in tale ambito anche la disposizione di cui all'art. 316-ter c.p. relativa all'indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato.

Come già specificato in questa sede, la condotta nel reato *de quo* si concretizza nell'utilizzazione o nella presentazione di dichiarazioni o di documenti falsi, oppure in omesse informazioni ai quali sia casualmente collegata la percezione indebita di aiuti economici erogati dallo Stato, da altri enti pubblici o dalle Comunità Europee.

Si tratta, dunque, di una figura delittuosa costituita da più condotte equivalenti tra loro, sia di carattere commissivo che omissivo.

---

<sup>390</sup> C. BENUSSI, *op. cit.*, pag. 1059; M. PELISSERO, "Osservazioni", *op. cit.*, pag. 195; P. PISA, "Malversazione a danno dello Stato" *op. cit.*, pag. 50; M. ROMANO, *op. cit.*, pag. 68; S. SCOTTI, *op. cit.*, pag. 975.

<sup>391</sup> P. PISA, "Commento" *op. cit.*, 1990; A. SEGRETO-G. DE LUCA, *op. cit.*, pag. 185-186.

Data la quasi totale sovrapposizione di tale figura con quella di truffa aggravata ex art. 640-bis c.p., come vedremo, rilevante anch'essa ai fini della nuova disposizione *de iure condendo*, si sono nel tempo enucleate diverse interpretazioni giurisprudenziali e dottrinali non del tutto unanime.

Secondo alcuni<sup>392</sup>, infatti, l'art. 316-ter c.p. si riferisce a tipologie comportamentali difformi e più gravi rispetto alla mera menzogna sui requisiti per ottenere un finanziamento pubblico, ossia l'attività dell'agente che abbia reso attendibile il suo mendacio, lo abbia rafforzato avvalendosi di una documentazione non vera o da una serie di dichiarazioni, proprie o altrui, false. Ne risulta che, per quanto riguarda i comportamenti attivi, la fattispecie di indebita percezione di erogazioni abbia un rapporto di sostanziale affinità con gli artt. 640 e 640-bis c.p., data l'assoluta omogeneità tipologica e il medesimo disvalore penale dei comportamenti sanzionati da queste disposizioni. Si può ritenere sussista una relazione di specialità per specificazione, in quanto le condotte disciplinate dall'art. 316-ter c.p. realizzano alcune delle modalità di manifestazione della fattispecie generale di truffa, in particolare, se il ricorso a dichiarazioni o documenti dal contenuto non veritiero presentino caratteristiche tali da integrare gli artifici e raggiri.

In aggiunta, data la clausola di riserva con cui essa si apre, sembra evidente che non benefici di un proprio campo d'azione in relazione a tali comportamenti, al massimo riscontrabile con riguardo a quelle condotte che si estrinsecano nella semplice omissione di informazioni ostative all'erogazione di un finanziamento pubblico<sup>393</sup>.

---

<sup>392</sup> N. MADIA, "Considerazioni in ordine ai rapporti tra l'art. 316-ter c.p. e l'art. 640-bis c.p." *op. cit.*, pag. 1272 ss.

<sup>393</sup> C. BENUSSI, *op. cit.*, pag. 331; R. BUCIOL, *op. cit.*, pag. 29; G. FIANDACA-E. MUSCO, *op. cit.*, vol. II, pag. 205; F. FONTANA, *op. cit.*, pag. 488, nota a sent. Cass. sez. III, 14 dicembre

Tale interpretazione, tuttavia, non è stata avallata da altra dottrina<sup>394</sup> che, invece, si è espressa nel senso di attribuire rilevanza ai sensi dell'art. 316-ter c.p. anche alle condotte attive, ritenendo che tale disposizione fosse introdotta sia per un fine di semplificazione probatoria circa l'induzione in errore degli organi comunitari o statali eroganti, sia al fine di evitare i vuoti di tutela dell'ordinamento penale italiano, facendo, dunque, acquisire valore a condotte dotate di minor disvalore rispetto a quelle di cui agli artt. 640 e 640-bis c.p., laddove coinvolgano un soggetto pubblico<sup>395</sup>.

Tale ultima posizione è stata confermata dalla Corte costituzionale<sup>396</sup>, la quale tenta di salvare l'art. 316-ter c.p. dalla declaratoria di incostituzionalità per violazione dell'art. 3 Cost., dato che in tal modo sarebbero stati puniti più gravemente comportamenti che, se posti in danno di privati o anche di soggetti pubblici, sarebbero rimasti privi di sanzione, in virtù della specialità dell'interesse offeso, argomentando sulla definizione di artifici o raggiri.

Tuttavia, la giurisprudenza di legittimità successiva si adegua solo formalmente alla statuizione della Consulta, preferendo ricondurre alla truffa le condotte di semplice mendacio e di mera omissione sia in danno di enti pubblici che di soggetti privati.

Secondo la Cassazione<sup>397</sup>, infatti, le condotte di mendacio e di silenzio possono assumere le note modali degli artifici e raggiri solo in presenza di specifici obblighi giuridici di verità, la cui violazione sia

---

2011, n. 7662; M. GAMBARDELLA, *op. cit.*, pag. 71; I. GIACONA, *op. cit.*, pag. 3404, nota a sent. Cass. Sez. Un. pen. 25 febbraio 2011, n. 7537; R. PALMA, *op. cit.*, pag. 104.

<sup>394</sup> A. BONFIGLIOLI, *op. cit.*, pag. 923.

<sup>395</sup> C. MANDUCHI, *op. cit.*, pag. 1224.

<sup>396</sup> v. Corte Cost., ordinanza 12 marzo 2004, n. 95.

<sup>397</sup> v. Cass. pen., sez. II, 23 marzo 2006, n. 10231, Cass. pen., sez. II, 6 luglio 2006, n. 23623; N. 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, pag. 1092; P. PISA-E. CALCAGNO, *op. cit.*, pag. 1092.

penalmente sanzionata, realizzando in tal modo un'artificiosa rappresentazione di circostanze di fatto o manipolazione dell'altrui sfera psichica. Da ciò, secondo tale impostazione, ne deriverebbe la necessità di disapplicare l'art. 316-ter c.p. a favore dell'art. 640-bis c.p..

La già richiamata giurisprudenza di legittimità a Sezioni Unite del 2007<sup>398</sup>, confermata da una decisione più recente<sup>399</sup>, ribadisce la propria posizione, ritenendo corretta quell'impostazione per cui il falso sia strumento di raggiro idoneo ad integrare gli estremi della truffa. Di conseguenza, l'ambito di applicabilità dell'art. 316-ter c.p. si riduce così a situazioni marginali, come quelle del silenzio antidoveroso o di una condotta che non induca effettivamente in errore l'autore della disposizione patrimoniale<sup>400</sup>.

Se, da una parte, la Suprema Corte osserva che in molti casi il procedimento di erogazione delle pubbliche sovvenzioni non presuppone l'effettivo accertamento da parte dell'erogatore dei presupposti necessari ai fini del conseguimento del singolo contributo, dall'altra, ammette che l'effettiva realizzazione di una falsa rappresentazione della realtà da parte dell'erogatore può dipendere anche dalle modalità di svolgimento del procedimento di erogazione nel singolo caso concreto, e, dunque, costituisce questione di fatto demandata al giudizio del giudice di merito.

A seguito di tale statuizione, in molti hanno apprezzato quanto disposto dalle Sezioni Unite nella parte in cui riconduce tutti i comportamenti positivi nella fattispecie di truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche, ma, d'altra parte, ritenendo integrato il requisito dell'induzione solo nel caso in cui l'ente, prima di erogare il finanziamento, abbia verificato la corrispondenza al vero di

---

<sup>398</sup> v. Cass. pen., Sez. Un., 19 aprile 2007, n. 16568.

<sup>399</sup> v. Cass. pen., sez. II, 5 dicembre 2013, n. 42820.

<sup>400</sup> S. GRILLO, *op. cit.*, pag. 905.

quanto dichiarato dall'aspirante beneficiario, si ritiene che la Corte finisca per proclamare la primazia dell'art. 316-ter a discapito della fattispecie ex art. 640-bis c.p.<sup>401</sup>.

Prima di procedere alle conclusioni *de iure condendo* in materia e, dunque, prima di individuare il ruolo che l'articolo *de quo* potrebbe ricoprire a seguito della riforma che qui si auspica, si deve procedere a una breve individuazione delle caratteristiche fondamentali della condotta integrante il reato di truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche, cui la stessa percezione indebita è paragonata.

Come si è già avuto modo di chiarire, ai fini della descrizione della condotta, è sufficiente richiamare quanto previsto dalla truffa semplice di cui all'art. 640 c.p., tenendo conto dell'elemento specializzante che costituisce l'oggetto materiale della truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche costituito dai contributi, finanziamenti, mutui agevolati ovvero altre erogazioni dello stesso titolo erogati dallo Stato, enti pubblici o Comunità Europee.

Ai fini della configurazione del reato ex art. 640-bis c.p., l'agente deve aver realizzato degli artifici o raggiri che abbiano indotto in errore il soggetto passivo, il quale determina, a sua volta, una disposizione patrimoniale da cui consegua un danno patrimoniale, che realizzi un ingiusto profitto per l'agente o altra persona<sup>402</sup>.

Senza dilungarsi sulla definizione impartita a tale espressione, di cui si è già parlato nei capitoli precedenti, basti solo dire che si è nel tempo diffuso un orientamento secondo il quale essa richiede un'astuzia o un accorgimento, la cui capacità ingannatoria va valutata non solo in base all'attitudine dei mezzi utilizzati a trarre in inganno, ma anche facendo riferimento alla particolare situazione contingente, prendendo in

---

<sup>401</sup> V. VALENTINI, *op. cit.*, pag. 4526.

<sup>402</sup> I. MARCHINI, *op. cit.*, pag. 935; R. ZANOTTI, *op. cit.*, pag. 143.

considerazione anche lo stato psichico e intellettuale della vittima, la quale, in tal modo, non sarà in grado di intraprendere una strada differente per la formazione della propria rappresentazione della realtà<sup>403</sup>.

Tale impostazione estensiva, spesso criticata, potrebbe ricondurre alla previsione della norma incriminatrice anche quei comportamenti menzogneri od omissivi che finora rilevano nell'indebita erogazione della sovvenzione, ossia quelli relativi ad obblighi di informazione verso la pubblica amministrazione, diretti ad ottenere una sovvenzione, la quale risponde alla finalità di sanzionare le più frequenti condotte di captazione abusiva di finanziamenti pubblici, senza incorrere nella violazione sistematica del principio di legalità<sup>404</sup>.

Così, oggi la prevalente dottrina<sup>405</sup> e quasi tutta la giurisprudenza<sup>406</sup> sostengono che la semplice menzogna possa far sorgere il reato base di truffa e, di conseguenza, quella aggravata *de quo*, se realizzata con qualsiasi simulazione o dissimulazione o altro mezzo, se architettata e presentata in modo tale da assumere l'aspetto della verità e da indurre in errore il soggetto passivo.

La parte minoritaria della giurisprudenza<sup>407</sup>, invece, considera quale artificio o raggirò la semplice menzogna, non richiedendosi il *quid pluris*

---

<sup>403</sup> A. FANELLI, *op. cit.*, pag. 28; G. MARINI, *op. cit.* pag. 83; A. D. TOLOMEI, *op. cit.*, pag. 200.

<sup>404</sup> M. PELISSERO, "Truffa aggravata" *op. cit.*, pag. 943; R. ZANOTTI, *op. cit.*, pag. 144-145.

<sup>405</sup> I. CARACCIOLI, *op. cit.*, pag. 111; FANELLI, *op. cit.*, pag. 26-27; P. LA SPINA, *op. cit.*; F. MANTOVANI, *op. cit.*, pag. 163; G. MARINI, *op. cit.*, pag. 71 ss.; G. SAMMARCO, *op. cit.*, pag. 180 ss..

<sup>406</sup> v. Cass., 10 febbraio 2006, n. 10231; Cass. pen., sez. II, 14 ottobre 2009, n. 41717; Cass. sez. feriale, 2 settembre 2010, n. 42719; Cass. pen., sez. V, 16 febbraio 2011, n. 15522; Cass. pen., sez. II, 22 marzo 2011, n. 17106; Cass. pen., sez. II, 5 maggio 2011, n. 20806; Cass. Sez. Un., 29 settembre 2011, n. 155; Cass. pen., sez. II, 26 ottobre 2011, n. 2730; Cass. pen., sez. II, 16 novembre 2011, n. 498; Cass. pen., sez. II, 6 dicembre 2011, n. 46890.

<sup>407</sup> v. Cass. pen., 21 marzo 1985, n. 2637; Cass. pen., 17 marzo 1993, n. 2555; Cass. pen., 7 aprile 2006, n. 17513.

previsto secondo l'orientamento appena individuato.

Laddove sia presente una lesione di dovere giuridico di comunicazione o del generale principio di buona fede, applicando quella tendenza interpretativa<sup>408</sup> di ampliare i confini di punibilità della truffa, si considerano rilevanti anche il silenzio e la reticenza. Come già detto, infatti, in tal modo si riconducono alla previsione della norma incriminatrice anche quei comportamenti omissivi, rispetto ad obblighi di informazione verso la pubblica amministrazione, tenuti ai fini dell'ottenimento di una sovvenzione o di modificare le condizioni richieste per la sua concessione, realizzando una maggiore copertura nei confronti delle frodi, senza incorrere nella violazione sistematica del principio di legalità<sup>409</sup>.

Questa tesi è criticata dalla dottrina<sup>410</sup> secondo cui il silenzio di per sé non è idoneo ad integrare il reato di truffa, in quanto gli artifici e raggiri rilevanti implicano una condotta diretta ad ingannare la vittima, incompatibile con tali comportamenti omissivi.

Anche il profilo del danno, conseguenza della disposizione patrimoniale determinata dall'errore in cui sia incorsa la vittima, costituisce elemento centrale del reato di truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche e rileva nella definizione del progetto di riforma di cui si discute.

La dottrina, altresì, traendo spunto dall'introduzione della truffa aggravata, si interroga se sussiste la volontà del legislatore di ricomprendere anche il c.d. "danno da sviamento" o "danno funzionale", inteso non solo come semplice offesa al patrimonio pubblico, ma anche

---

<sup>408</sup> M. PELISSERO, "Truffa aggravata" *op. cit.*, pag. 943; R. ZANOTTI, *op. cit.*, pag. 144.

<sup>409</sup> R. ZANOTTI, *op. cit.*, pag. 144-145.

<sup>410</sup> A. FANELLI, *op. cit.*, pag. 30; G. FIANDACA-E. MUSCO, *op. cit.*, vol. II, pag. 179; G. LATTANZI, *op. cit.*, pag. 316; F. MANTOVANI, *op. cit.*, pag. 183.

una generale negativa interferenza prodotta dalla frode sulla realizzazione dei programmi pubblici di incentivazione economica e sociale<sup>411</sup>, nell'evento di truffa e del conseguente ampliamento dell'operatività di tale reato<sup>412</sup>.

Nonostante tale interpretazione possa essere tacciata di non conformità al principio di legalità e all'oggettività giuridica dell'art. 640 c.p., essa sembra essere quella più idonea in riferimento al bene giuridico tutelato e che la giurisprudenza<sup>413</sup> ha richiamato nelle prime applicazioni della disposizione di truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche.

Il legislatore ha così creato figure criminose speciali, tra le quali figura quella in esame, che risultano costruite in modo autonomo relativamente all'offesa patrimoniale, tentando di non ledere la tipicità dell'art. 640 c.p.. In tali casi, infatti, il patrimonio viene concepito in maniera dinamica o funzionale, il cui danno per l'ente assume la forma di sviamento delle erogazioni dal vincolo di destinazione impresso alle risorse<sup>414</sup>.

Elemento essenziale del requisito oggettivo del reato di truffa aggravata è il profitto, anche non economico<sup>415</sup>, che il soggetto attivo o altri conseguono dal danno arrecato agli enti eroganti e determina il momento consumativo del reato, consolidandosi in tal modo l'effettiva perdita delle erogazioni pubbliche da parte del soggetto ingannato.

---

<sup>411</sup> I. MARCHINI, *op. cit.*, pag. 938; G. MARRA, *op. cit.*, pag. 362.

<sup>412</sup> G. FIANDACA-E. MUSCO, *op. cit.*, vol. II, pag. 198; F. MANTOVANI, *op. cit.*, pag. 198; I. MARCHINI, *op. cit.*, pag. 938; G. MARRA, *op. cit.*, pag. 527-528; M. PELISSERO, "Truffa aggravata" *op. cit.*, pag. 954; R. ZANOTTI, *op. cit.*, pag. 147-148.

<sup>413</sup> v. Cass. Sez. Un., 26 giugno 2002, n. 26351.

<sup>414</sup> I. MARCHINI, *op. cit.*, pag. 938.

<sup>415</sup> v. Cass., 25 ottobre 1974, n. 128270, in Mass. dec. pen., 1974; F. ANTOLISEI, *op. cit.*, *Parte speciale I.*, pag. 374.

### 4.3. Conclusioni *de iure condendo*.

Tirando le somme su quanto finora trattato, si prevede, in conclusione, la possibilità, o meglio, la necessità di apportare una riforma che vada a modificare la disciplina penale italiana rivolta alla tutela dei contributi erogati dalle pubbliche amministrazioni interne e comunitarie e che provveda a rimediare alla continua proliferazione di norme apportata dal legislatore, introducendo una nuova disposizione nel capo dedicato ai reati dei privati contro la p.a..

Tale nuova norma, in primo luogo, dovrebbe porre rimedio alla illogica previsione delle fattispecie di cui si tratta in capi diversi del codice penale, quello relativo ai reati dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione, da una parte, e quello contro il patrimonio, dall'altra. Infatti, dato l'ambito applicativo degli artt. 316-bis, 316-ter e 640-bis c.p. pressoché identico e la medesima natura dei soggetti attivi, non trova giustificazione la collocazione loro riservata secondo il codice penale vigente.

Per ovviare a tali discrepanze, dunque, bisognerebbe inserire la nuova disposizione nel capo II, riservato dal libro II ai delitti dei privati contro la p.a..

In particolare, traslando dal libro XIII sui reati contro il patrimonio nella prima parte della norma di cui si discute la disciplina di truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche, si dà seguito a quell'orientamento giurisprudenziale e dottrinale, precedentemente esposto<sup>416</sup>, che conferisce alla condotta un ambito applicativo più ampio,

---

<sup>416</sup> v. Cass., 10 febbraio 2006, n. 10231; Cass. pen., sez. II, 14 ottobre 2009, n. 41717; Cass. sez. feriale, 2 settembre 2010, n. 42719; Cass. pen., sez. V, 16 febbraio 2011, n. 15522; Cass. pen., sez. II, 22 marzo 2011, n. 17106; Cass. pen., sez. II, 5 maggio 2011, n. 20806; Cass. Sez. Un., 29 settembre 2011, n. 155; Cass. pen., sez. II, 26 ottobre 2011, n. 2730; Cass. pen., sez. II, 16 novembre 2011, n. 498; Cass. pen., sez. II, 6 dicembre 2011, n. 46890; I. CARACCIOLI, *op. cit.*, pag. 111; FANELLI, *op. cit.*, pag. 26-27; P. LA SPINA, *op. cit.*; F. MANTOVANI, *op. cit.*, pag. 163; G. MARINI, *op. cit.*, pag. 71 ss.; G. SAMMARCO, *op. cit.*, pag. 180 ss..

attribuendo alla semplice menzogna la possibilità di far sorgere il reato di cui all'art. 640-bis c.p., se realizzata in modo tale da indurre in errore il soggetto passivo. In tal modo, infatti, si ridefinirebbero i confini che sono conferiti agli artifici e raggiri e rileverebbe ai fini dell'integrazione del reato *de quo* l'accertamento *ex post* dell'efficacia della condotta ingannatoria. Tale impostazione potrebbe, così, ricondurre alla previsione della nuova norma incriminatrice anche quei comportamenti menzogneri od omissivi che ora rilevano nella figura di indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato<sup>417</sup>.

La condotta di cui all'art. 316-ter c.p., infatti, non prevedendo l'induzione in errore tramite artifici o raggiri e, dunque, garantendo la punibilità di condotte caratterizzate da minore offensività, come quelle di semplice mendacio o di mero silenzio su informazioni ostative all'erogazione del contributo, risulta oggi essere giustificata esclusivamente da tale requisito.

È, dunque, evidente che, una volta eliminata dalla fattispecie di indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato tale ambito di autonomia che essa ora riveste, verrebbe meno la necessità di prevedere una disposizione ormai priva di alcuna utilità. Sulla base di tali premesse, dovrebbe, quindi, provvedersi alla sua abrogazione.

Nella seconda parte, infine, la nuova disposizione dovrebbe sanzionare la condotta di malversazione prevista dal vigente art. 316-bis c.p. consistente nella "mancata destinazione alle predette finalità", facendo rilevare ai fini della sua integrazione non solo la semplice non destinazione, ma anche qualsiasi destinazione dei fondi che si discosti dal vincolo imposto dalla pubblica amministrazione, anche se diretta alla realizzazione di altra opera di pubblico interesse.

---

<sup>417</sup> M. PELISSERO, "Truffa aggravata" *op. cit.*, pag. 943; R. ZANOTTI, *op. cit.*, pag. 144.

Esse, incidendo in un momento successivo rispetto al conseguimento delle erogazioni di natura pubblica, necessitano, dunque, di essere collocate dopo quelle che, invece, sono realizzate nel momento antecedente, ossia quello in cui si esplicano attività dirette all'ottenimento delle stesse.

## BIBLIOGRAFIA

- R. ADAM, “*La cooperazione in materia di giustizia ed affari interni tra comunitarizzazione e metodo intergovernativo*” in *Diritto dell’Unione europea*, 1998;
- M. ANNESI, “*Finanziamento*” in *Enc. giur.*, XVII, 1968;
- F. ANTOLISEI, *Manuale di diritto penale. Parte speciale I, II*, Milano, 2008;
- F. APREA, “*Sul rapporto fra truffa e indebita percezione di erogazioni pubbliche*” in *Giur. it.*, luglio 2012;
- F. APREA, “*Sul rapporto fra truffa e indebita percezione di erogazioni pubbliche*” in *Foro ambr.*, 2011, nota a sent. Cass. sez. II pen. 13 settembre 2011, n. 33841;
- F. ARDITO, “*Osservatorio Corte di Cassazione-Sezioni Unite*” in *Dir. pen. e proc.*, 2011;
- G. ARIOLLI, “*Ancora sulla natura della truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche*” in *Cass. pen.*, 2002;
- G. AZZALI, *Profitto e punibilità nella teoria del reato*, in *Riv. it.*, 1989;
- R. BARTOLI, “*Appropriazione di denaro del gruppo consiliare regionale ad opera del suo Presidente: peculato o malversazione ai danni dello Stato?*” in *Cass. pen.*, 2013, nota a sent. Cass. sez. VI pen. 28 dicembre 2012, n. 49976;
- F. BELLAGAMBA, “*Le erogazioni di natura assistenziale quale oggetto del reato di cui all’art. 316-ter c.p.*” in *Dir. pen. e proc.*, 2011;
- F. BELLAGAMBA, “*Specialità e sussidiarietà nei rapporti tra truffa aggravata ed indebita percezione di erogazioni pubbliche.*” in *Dir. pen. e proc.*, 2011, nota a sent. Cass. Sez. Un. pen. 25 febbraio 2011, n. 7537;
- C. BENUSSI, “*Note sul delitto di malversazione a danno dello Stato*” in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 1997;

- C. BENUSSI, *“I delitti contro la pubblica amministrazione. I delitti dei pubblici ufficiali, vol. P”* in *Trattato di Diritto Penale, Parte speciale*, 2001;
- O. E. BERENQUER-I. ALVAREZ, *Commentarios al codigo penal de 1995*, Valencia, 1996;
- N. BERTONE, *Mandato di arresto europeo e tipicità nazionale del reato. Analisi strutturale comparata dei reati di frode/truffa nelle sovvenzioni, criminalità informatica, furto, estorsione, riciclaggio, corruzione, associazione per delinquere in Italia, Francia, Germania, Spagna*, Milano, 2003;
- R. BETTIOL, *“Concetto penalistico di patrimonio e momento consumativo della truffa”* in *Giur. it.*, 1947;
- B. BEVILACQUA, *I reati dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione, vol. I*, Padova, 2003;
- S. BOLOGNINI, *“Malversazione a danno dello Stato”* in *I delitti dei pubblici ufficiali contro la P.A.*, Padova, 1999;
- A. BONFIGLIOLI, *“L’indebita captazione di sovvenzioni pubbliche tra specialità e sussidiarietà”* in *Cass. pen.*, 2003;
- M. BOSCARRELLI, *“Réflexions sur l’influence du droit communautaire sur le droit pénal des Etats membres”* in *Droit communautaire et droit pénal. Colloque du 25 octobre 1979*, Milano-Bruxelles, 1981;
- F. BRICOLA, *“Sovvenzioni all’industria e diritto penale”* in *AA.VV. Problemi giuridici delle agevolazioni finanziarie all’industria* di R. Costi e M. Libertini, Milano, 1982, pag. 355;
- R. BUCIOL, *“Indebita percezione di erogazioni pubbliche”* in *Reato e danno*, 2014;
- I. CACCIAVILLANI, *I delitti dei pubblici ufficiali nell’attività amministrativa*, Padova, 2001;

- C. R. CALDERONE, *“Lotta alla corruzione in campo unitario e internazionale”* in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 2001;
- L. CAMPOREALE- MINERVINI, *Reati su soggetti deboli: questioni processuali*, Milano, 2007;
- I. CARACCIOLI, *Reati di mendacio e valutazioni*, Milano, 1962;
- D. CARCANO, *Diritto penale. Parte speciale*, Milano, 2010;
- L. CARNINO, *“In tema di percezione indebita di erogazioni a danno dello Stato”* in *Giur. it.*, 2007, nota a sent. Cass. sez. II pen. 25 febbraio 2006, n. 10231;
- G. CASSANO-S. DE GIORGI, *Danno non patrimoniale da reato*, Santarcangelo di Romagna (RN), 2010;
- F. CARRARA, *Programma, Parte speciale vol. IV*, Firenze, 1925, pag. 2344-2345;
- L. D. CERQUA, *La responsabilità da reato degli enti*, Matelica (MC), 2006;
- M. CHIAVARIO, *“Linee del sistema processuale penale comunitario”* in *Possibilità e limiti di un diritto penale dell’Unione Europea* di L. Picotti, Milano, 1999;
- F. COPPI, *“Profili dei reati di malversazione e truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche”* in *Reati contro la pubblica amministrazione*, Torino, 1993;
- D. DE FAZIO, *“I reati di truffa ai danni delle pubbliche amministrazioni e, in particolare, ai danni dell’INPS”* in *Info. Previd.*, 2005;
- F. DE LEO, *I delitti contro la P.A. dopo la legge 86/1990*, 1992;
- D. DELOGU, *“Il momento consumativo della truffa”* in *Giur. compl. Cass. pen.*, 1944;
- E. DE MARSICO, *Delitti contro il patrimonio*, Napoli, 1951;
- M. DE PALMA, *Reati comuni*, Milano, 2007;

- A. DI AMATO, *Codice penale delle imprese e delle società*, Milano, 2011;
- E. DINACCI, “*Modifiche in tema di delitti dei pubblici ufficiali contro la Pubblica Amministrazione*” in *Giust. pen.*, 1990;
- E. DOLCINI, “*Pene detentive, pene pecuniarie, pene limitative della libertà personale: uno sguardo sulla prassi*” in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2006;
- M. ELLMER, *Betrug und Opfermitverantwortung*, Berlino, 1986;
- A. ESPOSITO, “*Ancora sul contrasto tra gli artt. 316-640 cpv. e 640-bis c.p.*” in *Riv. pen.*, 2011;
- A. FANELLI, *La Truffa*, 2009;
- A. FANELLI, “*In tema di percezione indebita di erogazioni pubbliche*” in *Foro it.*, 2014, nota a sent. Cass. sez. II pen. 23 ottobre 2013, n. 48820;
- P. FAVA, *Analisi sistematica della giurisprudenza penale. Delitti contro la pubblica amministrazione e il patrimonio*, Santarcangelo di Romagna (RN), 2009;
- F. 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.*, 1995;
- W. FERRANTE, “*Il reato di indebita percezione di erogazione a danno dello Stato*” in *Riv. guard. fin.*, 2003;
- V. FERRARA- RAGUZZONI, *Le frodi comunitarie nel reparto agroalimentare. Attività di contrasto, profili operativi, agronomici e giuridici*, Santarcangelo di Romagna (RN), 2010;
- A. FERRARO, “*Frodi comunitarie: specialità o sussidiarietà?*” In *Foro it.*, 1996, nota a sent. Corte Cass. Sez. Un.;
- G. FIANDACA-E. MUSCO, *Diritto penale. Parte speciale vol. I, II*, Bologna, 2009;

G. FIANDACA, “*Sul controllo penale della captazione abusiva di finanziamenti pubblici da parte dei privati beneficiari*” in *AA.VV. Il finanziamento agevolato delle imprese. Profili giuridici*, 1987, pag. 713;

F. FONTANA, “*Indebita compensazione e connotato fraudolento della condotta*” in *GT*, 2012, pag. 488, nota a sent. Cass. sez. III, 14 dicembre 2011, n. 7662;

O. FORLENZA, “*Confisca obbligatoria in caso di condanna definitiva*” in *Guida dir.*, 2000;

O. FORLENZA, “*Il rapporto di sussidiarietà tra i delitti non sbrogia l’ingorgo normativo*” in *Il Sole-24 ore*, n. 2, 19 gennaio 2002, pag. 61;

L. FORNARI, “*Art. 640-bis*” in *Commentario breve cod. pen.*, Padova, 1999;

G. FORNASARI, “*Indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato*” in *AA.VV., Reati contro la pubblica amministrazione*, Torino, 2004;

G. FUMU, “*Recentissime dalla Cassazione penale*” in *Giur. it.*, 2010, rassegna di giurisprudenza;

F. GALASSO, “*Finanziamenti pubblici*” in *Nov. Mo dig. It.*, app., vol. III, Torino, 1982;

M. GAMBARDELLA, “*Art. 316-bis. Malversazione ai danni dello Stato*” in *Codice penale. Rassegna di giurisprudenza e di dottrina* di G. Lattanzi, Milano, 2010;

M. GAMBARDELLA, “*Art. 316-ter. Indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato*” in *Codice penale. Rassegna di giurisprudenza e di dottrina* di G. Lattanzi, Milano, 2010;

A. GENTILE, “*L’illecita captazione di risorse pubbliche*” in *I nuovi profili penali nei rapporti con la pubblica amministrazione* di A. Macrillò, Padova, 2013;

- I. GIACONA, “*La nuova sentenza delle Sezioni Unite nel processo di ampliamento dell’art.316-ter c.p. a opera della giurisprudenza*” in *Cass. pen.*, 2012;
- I. GIACONA, “*Il delitto di indebita percezione di pubbliche erogazioni (art. 316-ter c.p.): effetti perversi di una fattispecie mal formulata*” in *Cass. pen.*, 2012, nota a sent. Cass. Sez. Un. pen., 25 febbraio 2011, n. 7537;
- R. GIOVAGNOLI, *Studi di diritto penale. Parte speciale*, Milano, 2008;
- G. GRASSO, *Comunità europee e diritto penale*, Milano, 1989;
- G. GRASSO, *Verso uno spazio giudiziario europeo. Corpus Juris contenente disposizioni penali per la tutela degli interessi finanziari dell’Unione europea*, Milano, 1997;
- G. GRASSO, *La formazione di un diritto penale europeo*, Milano, 1998;
- S. GRILLO, “*Truffa aggravata e indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato: intervengono le Sezioni unite*” in *Dir. pen. e proc.*, 2007, nota a sent. Cass. Sez. Un. 27 aprile 2007, n. 16568;
- T. GUERRIERI, *Studi monografici di diritto penale. Percorsi ragionati sulle tematiche di maggiore attualità*, 2007;
- A. GULLO, “*Malversazione a danno dello stato (Art. 316-bis)*” in *Dizionario dei reati contro l’ economia*, Milano, 2000, pag. 416;
- R. HASSEMER, *Schutzbedurftigkeit des Opfers und Strafrechtsdogmatik. Zugleich ein Beitrag zur Auslegung des Irrtumsmerkmals in par. 263 StGB*, Berlino, 1981;
- G. INSOLERA, “*Commento all’art.22 legge 19 marzo 1990 n.55 (antimafia)*” in *Leg. pen.*, 1991;
- P. LA SPINA, “*Ancora sul rapporto tra il delitto di ottenimento di indebite sovvenzioni comunitarie ed il delitto di truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche*” in *Foro it.*,1999, nota a Sent. Cass. pen., sez. II, 3 giugno 1997, n. 7280;

- G. LATTANZI, *Codice penale. Rassegna di giurisprudenza e di dottrina*, Milano, 2010;
- I. LEONCINI, “*La truffa in assunzione ad un pubblico impiego*” in *Cass. pen.*, 1999;
- A. MACCHIA, “*Senza l’elemento di induzione in errore della Pa escluso il riconoscimento della truffa aggravata*” in *Dir. e proc. pen.*, 2011;
- N. 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;
- N. 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;
- S. MANACORDA, “*Corruzione internazionale e tutela degli interessi comunitari*” in *Dir. pen. proc.*, 2001;
- C. MANDUCHI, “*Tanto tuonò...che non piovve*”: *perplexità e reticenze della prima giurisprudenza di legittimità sul nuovo art. 316-ter c.p.* in *Cass. pen.*, 2003;
- M. MANNUCCI, “*Prospettive di applicazione dell’art. 316-ter cod. pen. introdotto dalla l. n. 300/2000*” in *Cass. pen.*, 2001;
- F. MANTOVANI, *Diritto penale, parte speciale. Delitti contro il Patrimonio*, Padova, 1989;
- S. MARANI-P. FRANCESCHETTI, *I reati contro il patrimonio*, Padova, 2006;
- G. MARCONI, “*Malversazione ai danni dello Stato*” in *Reati contro la pubblica amministrazione*, Torino, 1993;
- I. MARCHINI, “*Truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche*” in *Reato e danno*, Milano, 2014;
- G. MARINI, *Profili della truffa nell’ordinamento penale italiano*, Milano, 1970;
- G. MARINI, “*Truffa*” in *Digesto/pen.*, XIV, Torino, 1999;

- G. MARRA, “*La truffa aggrava per il conseguimento di erogazioni pubbliche*” in *I reati contro il patrimonio*, Milanofiori Assago (MI), 2010;
- G. MASTROGIULIO, “*La tutela penale degli interessi finanziari dell’unione europea dopo il trattato di Lisbona: luci ed ombre*” in *Ind. Pen.*, Padova, 2010;
- L. MAZZA, “*Delitti contro la pubblica amministrazione: prospettive di ulteriore riforma*” in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 1992;
- V. MEDAGLIA, “*Contributo per una ricostruzione unitaria della nozione di ente pubblico nella truffa aggravata*” in *Cass. Pen.*, 2013, pag. 3284-3285;
- A. MENGHINI, *Le sanzioni penali a contenuto interdittivo. Una proposta de iure condendo*, Torino, 2008;
- E. MEZZETTI, *La tutela penale degli interessi finanziari dell’unione Europea*, Padova, 1994;
- E. 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.*, 2003;
- E. MEZZETTI, “*Frodi comunitarie*” in *Dig. Pen.*, Torino, 2010;
- E. MUSCO, “*Note critiche in tema di abuso di sovvenzioni in diritto penale*” in *AA.VV. Problemi giuridici delle agevolazioni finanziarie all’industria*, Milano, 1982;
- G. NARONTE, “*Il codice penale spagnolo*” in *Casi, fonti*, Padova, 1998;
- W. NAUCKE, *Zur Lehre vom strafbaren Betrug*, Berlino, 1964;
- T. OPPERMANN, *Europarecht. Ein studienbuch*, Monaco, 1999;
- S. ORRICO, “*Indebita percezione in erogazioni pubbliche. Problemi interpretativi*” in *Giust. pen.*, 2003, nota a sent. Cass. sez. II pen., 22 marzo 2002;

C. PACETTI, *“Il rapporto tra i reati di indebita compensazione di crediti tributari e indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato”* in *Cass. pen.*, 2013, pag. 1576, nota a sent. Cass. sez. III, 14 dicembre 2011, n. 7662;

T. PADOVANI, *I delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione*, Torino, 1996;

A. PAGLIARO, *Principi di diritto penale. Parte speciale. Delitti dei pubblici ufficiali contro la P.A.*, Milano, 1995;

F. PALAZZO-R. BARTOLI, *Certeza o flessibilità della pena? Verso la riforma della sospensione condizionale*, Torino, 2007;

A. PALMA, *“Indebita percezione di erogazioni ai danni dello Stato”* in *Studium Iuris*, 2011, nota a sent. Cass. Sez. Un. pen. 25 febbraio 2011, n. 7537;

R. PALMA, *Delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione*, Torino, 2004;

V. PATALANO, *La malversazione a danno dello Stato*, Torino, 2003;

F. PAVESI, *“Sul discrimine tra art. 316-ter e art. 640-bis c.p.”* in *Giur. it.*, 2008, nota a sent. Cass. sez. V pen. 4 dicembre 2007, n. 45030;

V. PEDRAZZI, *“I limiti dell’intervento penale nella materia degli incentivi finanziari”* in *AA.VV. Il finanziamento agevolato delle imprese*, Milano, 1987, pag. 781;

V. PEDRAZZI, *Inganno ed errore nei delitti contro il patrimonio*, Milano, 1995;

M. PELISSERO, *“Truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche”* in *Riv. it.*, 1991;

M. PELISSERO, *“Osservazioni sul nuovo delitto di malversazione a danno dello Stato”* in *Riv. it.*, 1992;

M. PELISSERO, *“Commento sub art. 4, l. 29 settembre 2000, n. 300”*, in *Legisl. pen.*, 2001;

- B. PETROCELLI, *L'appropriazione indebita*, Napoli, 1933, pag. 430;
- V. PEZZELLA, “*Il punto su...i rapporti tra gli art. 316-ter e 640-bis c.p. e il reciproco ambito applicativo*” in *Giur. di mer.*, 2006;
- L. PICOTTI, *Possibilità e limiti di un diritto penale dell'Unione Europea*, Milano, 1999;
- L. PICOTTI, “*Potestà penale dell'Unione Europea nella lotta contro le frodi comunitarie e possibile “base giuridica” del Corpus Juris. In margine al nuovo art. 280 del Trattato CE.*” in *La lotta contro la frode negli interessi finanziari della comunità Europea tra prevenzione e repressione: l'esempio dei fondi strutturali* di G. GRASSO, Milano, 2000;
- L. PICOTTI, “*L'attuazione in Italia degli strumenti dell'Unione Europea e la protezione penale degli interessi finanziari comunitari*” in *Riv. trim. di dir. pen. econ.*, 2006;
- L. PICOTTI, “*Superamento della c.d. tecnica del “doppio testo” e tutela penale degli interessi europei*” in *Per un rilancio del progetto europeo. Esigenze di tutela degli interessi comunitari e nuove strategie di integrazione penale* di G. GRASSO- ASSOICURELLA, Milano, 2008;
- E. M. PFÖSTL, *Rapporti tra Unione Europea e organizzazioni internazionali*, 2010, Roma;
- P. PISA, “*Commento alla L. 26 aprile 1990, n. 86*” in *Legisl. pen.*, 1990;
- P. PISA, “*Malversazione a danno dello Stato*” in *I delitti dei pubblici ufficiali contro la Pubblica Amministrazione*, Torino, 1996;
- P. PISA-E. CALCAGNO, “*Mendacio e truffa: un problema ancora irrisolto*” in *Dir. pen. e proc.*, 2006;
- P. PISA, *Giurisprudenza commentata di diritto penale, vol II: Delitti contro la pubblica amministrazione e contro la giustizia*, Padova, 2011;
- D. PUTILANÒ, *Diritto penale. Parte speciale vol. II*, Torino, 2013;
- P. L. REBECCHI, “*Profili evolutivi del contrasto alla frode nei finanziamenti pubblici infrastrutturali, comunitari e nazionali nella*

*giurisdizione amministrativo-contabile nel corso del 2009*” in *Sequestro, confisca e recuperi a tutela degli interessi dell’Unione Europea: la legislazione comunitaria e l’attuazione dei Paesi membri*, di Unione degli Avvocati Europei, (a cura di) L. CAMALDO, A. BOMA, Milano, 2010;

M. RIVERDITI, “*Indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato*” in *Digesto delle discipline penalistiche*, 2004;

M. ROMANO, “*Abusi di finanziamenti comunitari ed indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato*” in *Dir. pen. e proc.*, 2002;

M. ROMANO, *I delitti contro la pubblica amministrazione, I delitti dei pubblici ufficiali*, Milano, 2013;

G. SALCUNI, “*La tutela penale delle finanze comunitarie. Controllo penale vs gestione delle risorse pubbliche*” in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 2005;

G. SALCUNI, “*Rapsodiche indicazioni sulla tutela penale delle finanze pubbliche*” in *La tutela dei beni collettivi: i delitti dei P.U. contro la P.A.*, Padova, 2007;

G. SAMMARCO, *La truffa contrattuale*, Milano, 1988;

G. SANTACROCE, *Pubblica amministrazione e giurisdizione penale*, vol. I, Roma, 1994;

S. SCALIA, “*L’applicazione delle sanzioni in materia di frodi comunitarie da parte delle autorità nazionali*” in *La lotta contro la frode agli interessi finanziari della comunità europea tra prevenzione e repressione. L’esempio dei fondi strutturali* di G. Grasso, Milano, 2000;

S. SCOTTI, “*La nuova fattispecie di malversazione a danno dello Stato: Primi rilievi*” in *Riv. it. Dir. proc. pen.*, 1991;

A. SEGRETO-G. DE LUCA, *Delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione*, Milano, 1999;

- P. SEMERARO, “*Osservazioni in tema di indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato*” in *Cass. pen.*, 2001;
- S. SEMINARA, “*Sub art. 316 ter*” in *Commentario breve al codice penale*, Milano, 2003;
- D. SOLE, *Codici civile e penale per l’esame di avvocato*, Santarcangelo di Romagna (RN), 2012;
- G. SOLINAS, “*Indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato*” in *Studium Iuris*, 2011;
- C. SOTIS, “*Le novità in tema di diritto penale europeo*” in *La nuova Europa dopo il Trattato di Lisbona* di P. BILANCIA- M. D’AMICO, Milano, 2009;
- V. TENORE-L. PALAMARA-B. MARZOCCHI BURATTI, *Le cinque responsabilità del pubblico dipendente*, Milano, 2013;
- A. D. TOLOMEI, *Della truffa e di altre frodi*, Roma, 1915;
- D. P. TRIOLO, *I reati contro il patrimonio*, Vicalvi (FR), 2015;
- P. TROJANO, “*Indebito conseguimento di sovvenzioni assistenziali nei rapporti tra gli artt. 316-ter e 640-bis c.p.*” in *Cass. pen.*, 2007;
- P. TROJANO, “*Tutela penale delle pubbliche sovvenzioni. Malversazione a danno dello Stato (art. 316-bis)*” in *Cass. pen.*, 2008;
- V. VALENTINI, “*Le Sezioni Unite consacrano la primazia dell’art. 316-ter c.p.: un epilogo consapevole?*” in *Cass. pen.*, 2007;
- S. VINCIGUERRA, *I delitti contro la pubblica amministrazione*, Padova, 2008;
- R. ZANOTTI, *Quaderni penali. La truffa*, Milano, 1993.