



# Unione delle Camere Penali Italiane

## Osservatorio Europa

### **LA LEGGE DI DELEGAZIONE EUROPEA 2019-2020: LE PREVISIONI RILEVANTI IN MATERIA PENALE**

La [legge 22 aprile 2021, n. 53](#), recante la “*Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l’attuazione di altri atti dell’Unione europea – Legge delegazione europea 2019-2020*”, contiene alcune indicazioni di particolare rilevanza per la materia penale, concernenti, da un lato, la disciplina sanzionatoria di violazioni di atti normativi dell’Unione europea e, dall’altro lato, il recepimento di talune direttive e l’attuazione di altri atti normativi di provenienza sovranazionale.

### **DELEGA AL GOVERNO PER LA DISCIPLINA SANZIONATORIA DI VIOLAZIONI DI ATTI NORMATIVI DELL’UNIONE EUROPEA**

Partendo dal primo aspetto, l’art. 2 della legge 22 aprile 2021, n. 53 conferisce al Governo una delega biennale per l’emanazione di “*disposizioni recanti sanzioni penali o amministrative per le violazioni di obblighi contenuti in direttive europee recepite in via regolamentare o amministrativa, o in regolamenti dell’Unione europea pubblicati alla data di entrata in vigore della presente legge, per i quali non siano già previste sanzioni penali o amministrative*”.

Non si tratta di una autentica novità, posto che la disposizione è analoga a quella contenuta nelle leggi di delegazione europea relative agli anni precedenti e attualizza l’indicazione generale contenuta nell’art. 33 della legge n. 234/2012, “*al fine di assicurare la piena integrazione delle norme dell’Unione europea nell’ordinamento nazionale*”.

La previsione risponde ad una precisa esigenza pratica. In assenza di una competenza penale diretta delle istituzioni europee, e alla luce dell’art. 25, comma 2, Cost., è necessario, infatti, che sia una fonte normativa interna di rango primario a prevedere l’eventuale disciplina sanzionatoria (penale o amministrativa) funzionale all’osservanza dei vincoli di provenienza sovranazionale. Ciò vale, segnatamente, per le direttive trasposte con fonti secondarie, ossia recepite in via regolamentare o amministrativa, che, come tali, sono inidonee a istituire sanzioni penali, nonché per i regolamenti europei che, fisiologicamente, stante la loro diretta applicabilità nell’ordinamento, senza che si renda necessaria la mediazione del Parlamento nazionale, non possono prevedere sanzioni penali, a meno di non considerare *tamquam non esset*, da un lato, il principio di attribuzione su cui si fonda la ripartizione di competenze tra Unione europea e Stati membri, e, dall’altro lato, la stessa riserva di legge.

La disposizione in esame consente, dunque, al Governo di allestire un apparato sanzionatorio per gli atti regolamentari o amministrativi attuativi di input contenuti in direttive europee, nonché per gli stessi regolamenti dell’Unione europea già pubblicati alla data della sua entrata in vigore, facendo comunque salve le sanzioni penali o amministrative eventualmente già previste.

Sul piano procedurale, l’adozione dei decreti legislativi autorizzati dalla delega in esame dovrà seguire l’*iter* delineato dall’art. 33, comma 2, legge n. 234/2012, che ne prevede l’adozione su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri o del Ministro per gli affari europei e del Ministro della giustizia, di concerto con i Ministri competenti per materia. Lo schema di decreto legislativo è trasmesso alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica per l’espressione del parere da parte delle competenti Commissioni parlamentari (art. 33, comma 3, legge n. 234/2012).

### **Unione Camere Penali Italiane**

Via del Banco di S. Spirito, 42 00186 Roma  
Tel +39 06 32500588 - [segreteria@camerepenali.it](mailto:segreteria@camerepenali.it) - [www.camerepenali.it](http://www.camerepenali.it)  
C.F. 05386821002 - P.I. 08989681005

### Osservatorio Europa



In mancanza della specificazione di principi e criteri direttivi *ad hoc*, la tipologia e la scelta delle sanzioni per le inosservanze dei vincoli europei discendenti da direttive recepite in via regolamentare o amministrativa o in regolamenti, dovrà conformarsi alle indicazioni generali di cui all'art. 32, comma 1, lett. *d*, legge n. 234/2012 che, *“al di fuori dei casi previsti dalle norme penali vigenti”*, consente di prevedere per le trasgressioni *“sanzioni amministrative”* (nelle materie dell'art. 117, comma 4, Cost. di competenza delle Regioni) e *“sanzioni penali”*.

Quanto ai criteri di scelta si prevede che le sanzioni penali, *“nei limiti, rispettivamente, dell'ammenda fino a 150.000 euro e dell'arresto fino a tre anni”*, si applichino, in via alternativa o congiunta, soltanto là dove *“le infrazioni ledano o espongano a pericolo interessi costituzionalmente protetti”*. Nello specifico, la pena dell'*“ammenda alternativa all'arresto”* è prevista *“per le infrazioni che espongano a pericolo o danneggino l'interesse protetto”*; diversamente *“la pena dell'arresto congiunta a quella dell'ammenda”* troverà applicazione *“per le infrazioni che rechino un danno di particolare gravità”*. È fatta salva, comunque, la possibilità di prevedere, nelle ipotesi predette, in luogo dell'arresto e dell'ammenda, le sanzioni alternative di cui agli articoli 53 e seguenti del d.lgs. n. 274 del 2000 (obbligo di permanenza domiciliare e divieto di accesso a luoghi determinati), e la relativa competenza del giudice di pace.

La *“sanzione amministrativa del pagamento di una somma non inferiore a 150 euro e non superiore a 150.000 euro”* è prevista, invece, per le infrazioni che ledono o espongono a pericolo interessi diversi da quelli in precedenza indicati.

Sulla scorta dei criteri generali forniti dall'art. 32, comma 1, lett. *d*, legge n. 234/2012, l'entità delle sanzioni, nell'ambito dei limiti minimi e massimi previsti, è determinata tenendo conto: 1) *“della diversa potenzialità lesiva dell'interesse protetto che ciascuna infrazione presenta in astratto”*; 2) *“di specifiche qualità personali del colpevole, con particolare riguardo a quelle che impongono particolari doveri di prevenzione, controllo o vigilanza”*, nonché 3) *“del vantaggio patrimoniale che l'infrazione può recare al colpevole o alla persona o all'ente nel cui interesse egli agisce”*.

In aggiunta si sancisce che, ove necessario per assicurare l'osservanza delle disposizioni contenute nei decreti legislativi, possono essere previste le *“sanzioni amministrative accessorie”* della sospensione fino a sei mesi e, nei casi più gravi, della privazione definitiva di facoltà e diritti derivanti da provvedimenti dell'amministrazione, nonché *“sanzioni penali accessorie nei limiti stabiliti dal codice penale”*. Sempre al medesimo fine è prevista la *“confisca obbligatoria delle cose utilizzate per commettere l'illecito amministrativo o il reato”*, nel rispetto dei limiti stabiliti dall'art. 240, commi 3 e 4, c.p. e dall'art. 20 legge n. 689/1981.

Da ultimo, si riconosce che, entro i limiti di pena indicati, possono essere previste *“sanzioni anche accessorie identiche a quelle eventualmente già comminate dalle leggi vigenti per violazioni omogenee e di pari offensività rispetto alle infrazioni alle disposizioni dei decreti legislativi”*.

## **DELEGA AL GOVERNO PER IL RECEPIMENTO DELLE DIRETTIVE E L'ATTUAZIONE DEGLI ALTRI ATTI DELL'UNIONE EUROPEA**

Con riguardo al secondo aspetto delineato in apertura, l'art. 1, comma 1, della legge 22 aprile 2021, n. 53 delega al Governo l'adozione dei decreti legislativi per il recepimento delle direttive e l'attuazione degli altri atti dell'Unione europea elencati nell'allegato A ed oggetto degli articoli da 3 a 29 del testo normativo in esame.



Nello specifico, tra le direttive da recepire di interesse per la materia penale si segnalano:

- 1) la [direttiva \(UE\) 2018/1673](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2018, sulla **lotta al riciclaggio mediante il diritto penale** (termine di recepimento: 3 dicembre 2020)

Sul punto la legge di delegazione europea 2019-2020 non prevede principi e criteri direttivi specifici di delega al Governo per l'adeguamento della normativa interna. Troveranno, dunque, applicazione i principi e i criteri direttivi generali di cui all'art. 32 della legge n. 234/2012.

L'attuale formulazione dell'art. 648-*bis* c.p. parrebbe, nel complesso, in linea, anche sul versante sanzionatorio, con le indicazioni di penalizzazione contenute nella citata direttiva europea. L'art. 3, par. 1, della direttiva (UE) 2018/1673, invero, impone agli Stati membri di punire, "*qualora poste in atto intenzionalmente*", le condotte di:

- a) conversione o trasferimento di beni, effettuati nella consapevolezza della loro provenienza da un'attività criminosa, allo scopo di occultare o dissimulare l'origine illecita dei beni medesimi o di aiutare chiunque sia coinvolto in tale attività a sottrarsi alle conseguenze giuridiche della propria condotta;
- b) occultamento o dissimulazione della reale natura, della provenienza, dell'ubicazione, della disposizione, del movimento, della proprietà dei beni o dei diritti sugli stessi nella consapevolezza della loro provenienza da un'attività criminosa;
- c) acquisto, detenzione o utilizzazione di beni nella consapevolezza, al momento della loro ricezione, della loro provenienza da un'attività criminosa.

Si tratterà di capire, piuttosto, la linea che il Governo intenderà seguire in ordine alla previsione del par. 2, là dove, infatti, la direttiva lascia agli Stati membri la facoltà di adottare le misure necessarie perché le condotte summenzionate "*siano punibili come reato se l'autore sospettava o avrebbe dovuto essere a conoscenza che i beni provenivano da un'attività criminosa*".

L'indicazione normativa, come non si è mancato di rilevare già in sede di prima lettura, parrebbe aprire all'inedita figura del "riciclaggio colposo", che comunque trova spazio in altri ordinamenti. È il caso della Germania, dove il [§ 261, comma 6, StGB](#) (*Geldwäsche*) prevede una diminuzione di pena per chi non riconosce, con colpa grave (*leichtfertig*), la provenienza illecita del bene, nonché della Spagna, ove, analogamente, è prevista una diminuzione di pena per i fatti realizzati con "*imprudencia grave*" ([art. 301, comma 3, del codice penale spagnolo](#)).

È innegabile la sovrapposizione della scelta in merito all'opzione dettata dalla direttiva europea con l'annosa questione della configurabilità del riciclaggio a titolo di dolo eventuale, che, come noto, nel nostro ordinamento, riscontra significative aperture in seno alla giurisprudenza.

La questione dell'eventuale ampliamento dell'ambito operativo del riciclaggio, ad ogni modo, non dovrebbe riflettersi sulla corrispondente disciplina della responsabilità dell'ente collettivo e, segnatamente, sulla previsione di cui all'art. 25-*octies* d.lgs. n. 231/2001, che include tra i c.d. reati presupposto anche il delitto di riciclaggio. Sul punto, invero, vale la pena osservare che l'art. 7 della direttiva (UE) 2018/1673 obbliga gli Stati membri ad adottare le misure necessarie affinché le persone giuridiche possano essere ritenute responsabili per riciclaggio, ma limitatamente alle condotte intenzionali menzionate dal par. 1 dell'art. 3, non anche con riguardo a quelle enucleate dal par. 2.



- 2) la [direttiva \(UE\) 2019/713](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 aprile 2019, relativa alla **lotta contro le frodi e le falsificazioni di mezzi di pagamento diversi dai contanti** e che sostituisce la decisione quadro 2001/413/GAI del Consiglio (termine di recepimento: 31 maggio 2021).

Parimenti in relazione all'attuazione di tale direttiva, la legge di delegazione europea 2019-2020 non prevede principi e criteri direttivi specifici.

La direttiva contiene diversi input volti a favorire la punizione negli Stati membri dell'“*utilizzo fraudolento di strumenti di pagamento diversi dai contanti*” (artt. 3-5), della “*frode connessa ai sistemi di informazione*” (art. 6), di condotte quali “*la fabbricazione, l'ottenimento per sé o per altri, inclusi l'importazione, l'esportazione, la vendita, il trasporto o la distribuzione, o la messa a disposizione di un dispositivo o di uno strumento, di dati informatici o di altri mezzi principalmente progettati o specificamente adattati*” al fine di commettere uno dei reati anzidetti (art. 7), realizzati anche in forma tentata o in caso di istigazione, favoreggiamento e concorso (art. 8).

Sul fronte interno, le indicazioni anzidette parrebbero interessare, specificamente, tra le altre, disposizioni codicistiche quali l'art. 493-ter c.p. (“*indebito utilizzo e falsificazione di carte di credito e di pagamento*”) e l'art. 640-ter c.p. (“*frode informatica*”), il cui apparato sanzionatorio risulterebbe, tuttavia, perfino più rigoroso delle previsioni di matrice sovranazionale, prevedendo, infatti, massimi edittali superiori ai minimi contemplati dall'art. 9 della direttiva (UE) 2019/713.

L'articolato elenco di fattispecie enucleato dalla direttiva potrebbe comportare verosimilmente un ampliamento del catalogo dei reati c.d. presupposto della responsabilità dell'ente. Un input in tal senso viene dagli artt. 10 e 11 della direttiva (UE) 2019/713 che specificamente prevedono, infatti, di estendere la punibilità dell'ente anche alla realizzazione delle fattispecie criminose ivi delineate. Per rimanere alle esemplificazioni richiamate in precedenza, basti rilevare che attualmente esula dalla disciplina *ex d.lgs. 231/2001* l'eventuale realizzazione, nell'interesse o a vantaggio dell'ente, del delitto di indebito utilizzo e falsificazione di carte di credito e di pagamento (art. 493-ter c.p.)

- 3) la [direttiva \(UE\) 2018/1972](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, che istituisce il **codice europeo delle comunicazioni elettroniche** (termine di recepimento: 21 dicembre 2020)

Nel dare attuazione alla direttiva in questione, il Governo è chiamato a riordinare le disposizioni del codice delle comunicazioni elettroniche, di cui al d.lgs. 1° agosto 2003, n. 259, attraverso l'adozione di un nuovo codice delle comunicazioni elettroniche per l'armonizzazione della normativa di settore.

In conformità ai principi e criteri direttivi specifici sanciti dall'art. 4, lett. *i*, della legge di delegazione europea 2019-2020, in particolare, si dovrà “*provvedere alla revisione dell'apparato sanzionatorio amministrativo e penale, già previsto dal codice delle comunicazioni elettroniche, di cui al citato decreto legislativo n. 259 del 2003*”.

- 4) il [regolamento \(UE\) 2016/429](#), relativo alle malattie animali trasmissibili e che modifica e abroga taluni atti in materia di sanità animale («**normativa in materia di sanità animale**»)



Con riguardo all'adeguamento della normativa nazionale al regolamento (UE) 2017/429, l'art. 14, comma 2, della legge di delegazione europea 2019-2020, indica al Governo, quali principi e criteri direttivi specifici, la necessità di *“introdurre sanzioni amministrative efficaci, dissuasive e proporzionate”* per la violazione delle disposizioni regolamentari (lett. p), nonché di *“prevedere ulteriori misure restrittive al commercio di animali, affiancate da un sistema sanzionatorio adeguato ed efficace, tra cui uno specifico divieto di importazione, conservazione e commercio di fauna selvatica ed esotica, anche al fine di ridurre il rischio di focolai di zoonosi, nonché l'introduzione di norme penali volte a punire il commercio di specie protette”* (lett. q).

Ancora, sul fronte processuale, la legge 22 aprile 2021, n. 53 delega il Governo all'attuazione delle seguenti direttive:

- 1) [direttiva \(UE\) 2016/343](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 marzo 2016, sul **rafforzamento di alcuni aspetti della presunzione di innocenza e del diritto di presenziare al processo nei procedimenti penali** (termine di recepimento: 1° aprile 2018)

La delega mira a porre rimedio al ritardo nel recepimento della direttiva (UE) 2016/343, scaduto ormai da tre anni.

La direttiva, nello specifico, spinge ad implementare le misure utili a garantire che, fino a quando la colpevolezza di una persona sottoposta alle indagini o imputata non venga legalmente provata con sentenza divenuta definitiva, *“le dichiarazioni pubbliche rilasciate da autorità pubbliche e le decisioni giudiziarie diverse da quelle sulla colpevolezza non presentino la persona come colpevole”* (art. 4, par. 1).

L'importanza dell'attuazione nell'ordinamento della direttiva in questione da tempo è sottolineata dall'[Osservatorio Europa](#).

- 2) della [direttiva \(UE\) 2019/1937](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2019, riguardante la **protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione** (termine di recepimento: 17 dicembre 2021)

Il Governo è chiamato a trasporre entro i confini nazionali il contenuto della direttiva (UE) 2019/1937 del 23 ottobre 2019, la quale stabilisce norme minime comuni volte a garantire un elevato livello di protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione, con particolare riferimento ad alcuni specifici settori (tra cui, ad esempio, appalti pubblici; servizi, prodotti e mercati finanziari; prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo; sicurezza e conformità dei prodotti; sicurezza dei trasporti; tutela dell'ambiente; radioprotezione e sicurezza nucleare; sicurezza degli alimenti e dei mangimi e salute e benessere degli animali; salute pubblica; protezione dei consumatori; tutela della vita privata e protezione dei dati personali; sicurezza delle reti e dei sistemi informativi).

Roma 4 maggio 2021

L'Osservatorio Europa