

# IL CONCORSO DI REATI NELLE FRODI COMUNITARIE

di Giuseppe Giove \*

*Se ne sono interessate, con motivate e differenti pronunce, molte Sezioni della Corte di Cassazione e la stessa Corte Costituzionale è intervenuta sulla legittimità costituzionale dell'art. 2: ci si riferisce alla legge n. 898 del 1986 concernente le misure urgenti in materia di controlli degli aiuti comunitari alla produzione dell'olio di oliva, in particolare sulle sanzioni amministrative e penali nel settore agricolo.*

*La materia è oggetto di dispute giurisprudenziali, ma si può presumere che nella fattispecie il concorso di reati nelle frodi comunitarie vada individuato alla luce del classico principio di specialità, formale e non apparente, integrato dal criterio di sussidiarietà.*

*Many sections of the Court of Cassation and of the Constitutional Court have been concentrating on the constitutional legitimacy of art. 2 with several different judgements.*

*We are here referring to law 898/1986 concerning urgent measures on the control of communitarian help to the production of olive oil, in particular, on fines and legal sanctions in the agricultural sector.*

*This topic is at the centre of several judicial disputes, but we could well assume that, in this case, the complicity in communitarian fraud should be identified according to the usual principle of specificity integrated to criteria of subsidiarity.*

**L'**art. 2 della legge 898/1986 che convertiva in legge, con modificazioni, il decreto legge 27 ottobre 1986 n. 701, recante "misure urgenti in materia di controlli degli aiuti comunitari alla produzione dell'olio di oliva; sanzioni amministrative e

\* Vice Questore Aggiunto Forestale



penali in materia di aiuti comunitari nel settore agricolo”, aveva sin dall’inizio fatto porre il problema del rapporto con la fattispecie di truffa aggravata prevista dall’art. 640 cpv. co 1 C.P. (reclusione da uno a cinque anni e multa, per reato commesso a danno dello Stato o di altro ente pubblico).

Ferme restando le sanzioni amministrative, comunque da applicare, e la restituzione delle somme indebitamente incamerate, l’art. 2 della L. 898/86 prevedeva infatti, tra l’altro, la reclusione da sei mesi a tre anni per aiuti, premi, indennità, restituzioni, contributi o altre erogazioni a carico totale o parziale del Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia, indebitamente percepiti, superiori a lire venti milioni (attualmente il limite si è abbassato a sette milioni e 745 mila lire, equivalenti a circa 4.000 euro) facendo ipotizzare la presenza di un concorso apparente di norme ovvero della presenza di più norme applicabili, “prima facie”, ad un medesimo fatto a fronte della reale applicazione di una soltanto di esse.

E poiché il nostro ordinamento positivo, ex art. 15 C.P., postula che affinché operi la norma speciale questa deve presentare tutti gli elementi costitutivi di quella generale (cosiddetto sistema dei cerchi concentrici di diametro diverso) apportando, però, ulteriori requisiti particolarmente qualificanti, la possibilità dell’assorbimento della fattispecie criminosa di cui al 640 cpv. C.P. da parte della legge 898/86 e la successiva esclusiva applicazione di quest’ultima, non appariva del tutto priva di fondamento giuridico.

Non a caso la Corte Costituzionale è dovuta intervenire sulla questione di legittimità costituzionale dell’art. 2 comma 1 della L. 898/86, come sostituito dall’art. 73 della legge 19 febbraio 1992 modificata dall’art. 10, L. 29 settembre 2000 n. 300, sollevata in riferimento all’art. 3 della Costituzione (principio di uguaglianza) per il trattamento di “favore” che il legislatore avrebbe riservato al settore agricolo, pur dichiarando, con motivata ordinanza n. 433/98, la manifesta infondatezza della questione.

La stessa Corte di Cassazione era intervenuta per confermare l’autonoma figura di reato introdotta con l’art. 2 della L. 898/86, escludendo a priori l’applicazione del principio di specialità, nel caso di attività



finalizzata all'indebitato percepimento di somme di danaro posta in essere con procedura fraudolenta in danno dell'AIMA, rimarcandone l'autonomia rispetto al reato di truffa aggravata.

Con l'approvazione, introdotta dall'art. 22 della legge 19/3/1990, dell'art. 640 bis C.P. (reclusione da uno a sei anni se la truffa riguarda contributi, finanziamenti, mutui agevolati ovvero altre erogazioni dello stesso tipo, comunque denominate, concessi o erogati da parte dello Stato, di altri Enti Pubblici o dell'Unione europea), il legislatore pareva aver tipologicamente optato per un reato circostanziato, connotato da elementi specificativi rispetto alla fattispecie incriminatrice semplice di cui all'art. 640 C.P. ove l'elemento specializzante rispetto a quest'ultimo era costituito dall'oggetto materiale della frode.

La giurisprudenza invero oscillava tra il considerare l'art. 640 bis C.P. circostanza aggravante rispetto all'art. 640 C.P., con la conseguenza che, ove presenti le circostanze attenuanti, era consentito al giudice effettuare il giudizio di comparazione tra elementi accessori di segno diverso (Cass. II sentenza 4731 del 17/04/2000), ed il prevedere lo stesso art. 640 bis quale figura autonoma di reato rispetto all'art. 640 (Cass. II sentenza 11077 del 27/10/2000).

Le sezioni unite dell'organo nomofilattico (sentenza n. 26351 del 10/7/2002), hanno invece escluso che il 640 bis costituisse figura autonoma di reato rispetto al 640 C.P., considerandolo quindi reato circostanziato dalla gravità specificativa connessa al conseguimento di erogazioni pubbliche.

Nessun problema è invece emerso nella certezza dell'applicazione del reato di truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche, rispetto all'art. 2 L. 898/86 e ss., poiché lo stesso articolo sostiene l'erogazione delle sanzioni ivi previste, "ove il fatto non configuri il più grave reato previsto dall'art. 640 bis C.P."

L'art. 2 della legge 898/86 ha quindi carattere sussidiario rispetto al più grave reato di truffa aggravata che si applica quando al mendace comportamento o ad una qualsiasi alterazione della realtà da parte dell'agente nello svolgimento di attività finalizzate al conseguimento delle indennità, si associa un "quid pluris" costituito da particolari accorgimenti o speciali astuzie capaci di eludere le comuni e normali possibi-



lità di controllo degli organi amministrativi preposti, tali da integrare l'elemento oggettivo della truffa ovvero l'artificio o il raggirio.

Il criterio di sussidiarietà consente di applicare la sola norma principale, che nella fattispecie è il reato di truffa aggravata, poiché, in tal caso, il reato di frode comunitaria tutela un grado inferiore del medesimo interesse tutelato dalla norma portante che, pertanto, assorbe in sé l'oggetto giuridico della norma sussidiaria.

Tanto perché, in caso di truffa aggravata, alla esposizione di dati e notizie false (elementi tipici caratterizzanti e sanzionabili dall'art. 2 L. 898/86), si aggiungono artifici e/o raggiri di altra natura.

In tal senso numerose sono le conferme giurisprudenziali in merito.

L'indebito conseguimento di contributi comunitari mediante la mera esposizione di dati e notizie falsi, è sanzionabile dall'art. 2 della L. 898/86 allorché il soggetto si sia limitato semplicemente ad una esposizione menzognera di dati e notizie e non quando alle false dichiarazioni si accompagnino diversi ed ulteriori artifici o raggiri quali, ad esempio, la formazione e l'utilizzazione di falsi documenti che integrano, invece, il delitto di cui all'art. 640 bis C.P. (Cass. II sentenza 7280 del 24/7/1997).

Ricorre il reato di truffa aggravata quando le condotte relative alla semplice esposizione di dati e notizie false sono congiunte a "malizie" ulteriori, quali simulazione di compravendite, trasporti inesistenti con relative bolle di accompagnamento e fatture che attengono ad operazioni commerciali inesistenti, dirette all'induzione in errore del soggetto passivo, onde conseguire indebitamente aiuti comunitari (Cass. V sentenza 4569 del 17/4/1998, Cass. VI sentenza 11076 del 28/8/1999).

Sono sicuramente suggestivi, ma estremamente efficaci, i termini "malizie", "astuzie", "inganni", "accorgimenti", che la giurisprudenza talvolta usa per consentire la differenziazione, con una certa facilità operativa, del reato di truffa aggravata rispetto al delitto, meno grave, previsto dall'art. 2 L. 898/86.

Sul piano dell'elemento soggettivo il delitto di frode comunitaria è comunque punibile esclusivamente a titolo di dolo essendo, per questo tipo di reato, la responsabilità ordinaria costruita su tale forma tipica



della volontà considerando, altresì, che la responsabilità a titolo di colpa deve essere oggetto di espressa previsione, nella fattispecie non ravvisabile.

La giurisprudenza ha peraltro ritenuto compatibile, con il reato di cui sopra, l'applicazione della circostanza aggravante comune ex art. 61, n. 7 C.P., che prevede, nei delitti contro il patrimonio, l'aumento di pena fino ad un terzo se alla persona offesa dal reato, nella fattispecie coincidente con l'ente pubblico erogatore dei contributi, si cagiona un danno patrimoniale di rilevante entità.

Altro problema manifestatosi è il rapporto tra l'art. 2 della legge 898/86 e l'art. 483 C.P. (falsità ideologica commessa dal privato in atto pubblico) in relazione alla possibilità che i due reati possano concorrere ovvero che il concorso sia solo apparente con conseguente assorbimento di quest'ultimo nella fattispecie di cui al primo comma dell'art. 2 citato.

Sull'argomento la giurisprudenza è estremamente contrastante.

Da una parte si afferma il concorso apparente di norme ritenendo norma speciale quella relativa alla frode comunitaria che, avendo come requisito aggiuntivo rispetto al falso, l'indebita percezione del contributo F.E.A.O.G., in applicazione dell'art. 15 C.P., si porrebbe in condizione di specialità con consequenziale monopolio applicativo dell'art. 2, primo comma, legge 23/12/1986 n. 898 essendo tutti gli elementi previsti dall'art. 483 C.P. ricompresi e quindi assorbiti in questa che risulta avere, come elemento specializzante rispetto al falso, l'indebita percezione del contributo del Fondo Europeo sopra citato (Cass. V sentenza n. 11727 del 16/12/1997, Cass. V sentenza n. 11568 del 12/10/1999, Cass. V sentenza n. 3752 del 23/3/2000).

Di contro si sostiene invece che se la falsa prospettazione di richieste contributive si concreti in false attestazioni rese in dichiarazioni sostitutive di atto di notorietà, resta integrato anche il concorrente reato di falsità documentale. La dichiarazione sostitutiva si considererebbe, infatti, come resa ad un pubblico ufficiale e le affermazioni in essa contenute, avendo rilevanza probatoria inerente alla natura ed all'essenza dell'atto devono sempre corrispondere alla veridicità ideologica della documentazione supponendo quindi una diversità di bene



giuridico da tutelare (Cass. V sentenza 5431 del 13/4/1989, Cass. V sentenza 11774 del 13/11/1998, Cass. V sentenza 10313 del 30/9/1998).

A riguardo la dottrina prevede che il rapporto di specialità può sussistere solo tra norme poste a tutela del medesimo oggetto giuridico (Floriani), ma anche che il principio di specialità può attribuire il senso del “medesimo fatto concreto” (Antolisei) anche a norme che, pur non essendo astrattamente in rapporto di specialità, concretamente lo sono.

In questo secondo caso si escluderebbe l'applicazione di entrambe le norme.

Indubbiamente, però, il reato di frode comunitaria mira a tutelare il patrimonio del Fondo europeo dalle depauperazioni conseguenti a fraudolenti percepimenti comunitari, mentre il bene giuridico leso dal reato di falsità ideologica è la tutela dell'interesse collettivo e la fiducia riposta negli atti pubblici e privati.

Proprio la netta diversità dell'oggetto giuridico tutelato dalle due norme, unitamente alle interpretazioni dottrinali e giurisprudenziali date nel tempo all'art. 15 C.P., ed alla difficoltà di attribuir loro il medesimo fatto concreto, inducono ad avallare la possibilità che entrambe le norme concorrano, nel caso in cui vi sia contemporaneamente esposizione di dati falsi ed attestati fidefacenti finalizzati alla percezione fraudolenta di contributi comunitari.

La fattispecie del reato di “frode comunitaria” prevede, inoltre, soltanto l'applicazione della sanzione amministrativa, pari all'importo indebitamente percepito, quando la somma ingiustificatamente introitata è superiore a quattromila euro, ferma restando l'applicabilità della sanzione anche in caso di superamento di detta soglia.

L'amministrazione competente emette l'ordinanza-ingiunzione di pagamento, il cui versamento deve essere effettuato dal percettore entro novanta giorni dalla notifica, e l'irrogazione della sanzione amministrativa non resta sospesa nel caso che per il fatto sia promosso procedimento penale.

A seguito di talune discusse sentenze di primo grado, s'è reso necessario determinare il “dies a quo” per la riscossione delle somme dovute, ponendosi consequenzialmente il seguente quesito: tale termine si



deve considerare a decorrere dal giorno della domanda o dal giorno della percezione dell'ultima "tranche" di pagamento dell'aiuto?

Tali sentenze di primo grado (es. sentenza del 25 ottobre 1996, Pretore di Siena), che individuavano il termine di prescrizione a decorrere dalla domanda, erano motivate dal fatto che, sin dal giorno della presentazione dell'istanza di aiuti, l'ente preposto avrebbe potuto azionare il proprio diritto mediante l'esecuzione degli accertamenti sulla base delle dichiarazioni contenute in domanda e che i pagamenti effettuati dall'amministrazione nel corso delle annate agrarie non costituiscono atti interrottivi della prescrizione.

La giurisprudenza nomofilattica ha, di contro, chiarito che il "dies a quo" decorre dal giorno della percezione dell'ultima "tranche" di pagamento e non da quello della domanda.

Queste le motivazioni.

L'art. 28 della legge n. 689/81 prevede che «il diritto a riscuotere le somme dovute per le violazioni indicate dalla presente legge si prescrive nel termine di cinque anni dal giorno in cui è stata commessa la violazione».

Analogamente l'art. 2935, primo comma c.c., richiamato dalla giurisprudenza di primo grado per corroborare il proprio assunto decisionale pur nella certezza che la decorrenza prescrizione trova il suo fondamento nella legge sulla depenalizzazione, prevede che il diritto di credito dell'amministrazione sorge dalla violazione, che si pone quale fonte dell'obbligazione.

Occorre quindi accertare, per individuare correttamente il "dies a quo", quando la violazione è stata commessa facendo espresso riferimento alle norme che la prevedono.

Da una semplice lettura di queste è possibile cogliere un riferimento preciso al momento consumativo allorché il legislatore lega la fattispecie sanzionatoria, amministrativa o penale che sia, all'indebito conseguimento del contributo, ritenendo l'esposizione di dati o notizie falsi solo uno strumento finalizzato all'indebito incameramento, il cui perfezionamento avviene nel momento in cui si inverte la percezione contributiva.

Vieppiù anche la sanzione amministrativa è indissolubilmente lega-



ta alla percezione indebita, tant'è che, in mancanza di questa, la stessa non è applicabile (la norma parla infatti di “sanzione amministrativa pecuniaria pari all'importo indebitamente percepito”); peraltro, prima della percezione, non può ritenersi concluso il procedimento amministrativo e quindi alcun diritto alla percezione può intendersi maturato.

Semmai la semplice esposizione di dati e notizie falsi, senza conseguimenti indebiti, potrebbe integrare il tentativo di frode comunitaria (artt. 56 C.P. e 2 L. 898/86), essendo archiviata tale fattispecie nella categoria dei delitti, purché non vi sia desistenza e laddove, sulla base delle prove disponibili, si sia in grado di individuare concretamente la direzione teleologica della volontà dell'agente, allo scopo di accertare se il risultato criminoso avuto di mira tendesse all'illecito emolumento.

Tale principio è stato affermato dalla Cassazione Penale a Sezioni Unite che ha ben individuato l'elemento consumativo del reato nel momento del percepimento, affermando che «la circostanza secondo cui il diritto al premio spettante agli utilizzatori acquirenti di tabacco direttamente dai produttori, per l'attività di trasformazione del prodotto greggio destinato all'esportazione, maturi quando il tabacco esce dal magazzino del trasformatore munito di tutta la documentazione degli organi di controllo A.I.M.A., non esclude che il delitto di truffa (o quello ex art. 2 della legge n. 898 del 1986) si consuma solo quando il premio viene effettivamente corrisposto, potendosi, prima di tale momento, parlare soltanto di tentativo» (Cass. Sez. Un., sentenza n. 2780 del 15/3/1996, Panigoni).

La riscossione dell'aiuto “a cadenze periodiche” è peraltro da considerarsi “a consumazione prolungata” essendo caratterizzato da un'unicità d'azione e da un evento che continua a prodursi nel tempo con l'indebita percezione dell'aiuto comunitario (Cass. pen., ud. 19 ottobre 1998, imp. D'Agata, Cass. Civ. sentenza n. 4594 del 11/04/2000).

Ne deriva quindi che il diritto a riscuotere le somme dovute per l'illecito amministrativo si prescrive a decorrere dalla data di indebita percezione dell'aiuto e, nel caso di riscossione con suddivisione in pluralità di pagamenti, dalla data dell'ultimo pagamento.

Analogo “dies a quo” vale per determinare il tempo necessario a prescrivere tutte le tipologie di reato che interessano, direttamente o



indirettamente, le frodi comunitarie.

Il concorso di reati nelle frodi comunitarie, per le considerazioni esposte, va quindi individuato alla luce del classico principio di specialità, formale e non apparente, integrato dal criterio di sussidiarietà, rimanendo peraltro tendenzialmente valido, a nostro parere, tra norme che presentino diversi oggetti giuridici comunque non collegati da fattori specializzanti.

