

## L'INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI PUBBLICHE: UNA FATTISPECIE "A VOCAZIONE SUSSIDIARIA" DIVENUTA PERNO DEL SISTEMA DI CONTRASTO ALLE FRODI NELLE SOVVENZIONI.

*Riflessioni sparse a margine di una recente pronuncia delle Sezioni unite*

di Gabriele Ponteprino

*Il presente saggio intende esaminare l'odierna dimensione applicativa del delitto di cui all'art. 316 ter c.p. alla luce delle recenti oscillazioni giurisprudenziali e dell'ultimo pronunciamento delle Sezioni unite concernente due cruciali questioni: la configurabilità del reato al cospetto del conseguimento di un indebito risparmio di spesa e l'individuazione del suo momento consumativo a fronte di una pluralità di percezioni indebite dilazionate nel tempo. L'intrinseca indeterminatezza della fattispecie, le persistenti incertezze prasseologiche e le difficoltà nel tracciare una nitida linea di confine rispetto al più grave delitto di cui all'art. 640 bis c.p. rendono opportuno riflettere sulla necessità di una (improbabile) rimediazione del microsistema repressivo delle frodi pubbliche.*

SOMMARIO: 1. Prologo. – 2. La prima questione sul tavolo: la configurabilità del reato di indebita percezione al cospetto di un risparmio di spesa. – 2.1. La rimessione alle Sezioni unite: gli auspici verso una (ri)lettura tassativizzante dell'art. 316 ter c.p. – 2.2. Il recepimento giurisprudenziale dei moniti lanciati dalla sent. n. 98/2021. – 2.3. ... e la prospettazione di possibili qualificazioni alternative dell'indebito conseguimento del risparmio di spesa. – 2.4. Un esito prevedibile: la conferma di un'interpretazione a maglie larghe dell'art. 316 ter. – 3. La seconda questione sul tavolo: l'individuazione del momento consumativo del reato. – 3.1. L'art. 316 ter come reato a consumazione prolungata. – 3.2. Segue ... l'ammissibilità della categoria e i problemi applicativi. – 4. Un "incerto" avvenire dietro le spalle: i rapporti tra art. 316 ter e art. 640 bis. – 4.1. Segue...la problematica declinazione del criterio differenziale dell'induzione in errore. – 4.2. ...e la qualificazione del silenzio antidoveroso. – 5. Epilogo: i profili di irragionevolezza dell'attuale sistema repressivo delle frodi pubbliche. – 5.1. ... e il persistente bisogno di una riforma di sistema.

### 1. Prologo.

Al contrario di quanto potesse pronosticarsi ai tempi della sua introduzione per mano della l. 29 settembre 2000, n. 300 di ratifica della Convenzione PIF<sup>1</sup>, quando pareva destinato ad avere portata eminentemente residuale, l'art. 316 ter c.p. ha conosciuto una notevole dimensione applicativa<sup>2</sup>. Tale disposizione, posta a completamento

<sup>1</sup> La Convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee, sottoscritta a Bruxelles il 26 luglio 1995.

<sup>2</sup> Si veda il commento a prima lettura di PELISSERO (2001), p. 991 ss., il quale si diceva perplesso sulla reale

dell'arsenale repressivo a tutela delle frodi pubbliche, è rimasta sostanzialmente invariata in struttura e contenuti, salvo alcuni correttivi volti ad assicurare l'adeguamento della normativa nazionale alla disciplina eurounitaria sulla lotta alle frodi che ledono gli interessi finanziari dell'Unione<sup>3</sup>.

Ci troviamo al cospetto di una fattispecie nel cui alveo vengono spesso ricomprese condotte particolarmente aggressive nei confronti delle risorse pubbliche, talvolta seriali e protratte nel tempo, in relazione alle quali il presidio apprestato dall'art. 316 *ter* c.p. si rivela non di rado inadeguato<sup>4</sup>, vuoi per la sua formulazione tutt'altro che convincente, vuoi per il trattamento sanzionatorio relativamente mite, vuoi ancora per la presenza della soglia di punibilità<sup>5</sup>, al di sotto della quale lo *ius terribile* cede il passo all'illecito amministrativo. Non a caso, vi è in dottrina chi – all'esito di un'analisi del disorganico microsistema composto dagli artt. 316 *bis*, 316 *ter* e 640 *bis* c.p. – ha ravvisato una "ipotutela delle frodi agli enti pubblici"<sup>6</sup>, registrando una incomprensibile

---

necessità di introdurre una fattispecie foriera di confusione e problemi interpretativi, che non contribuisce "a razionalizzare il quadro normativo sulla tutela penale dell'attività di finanziamento pubblico". Similmente ROMANO (2002), pp. 269 ss. e MANACORDA (2001), pp. 483 ss., che, pur riconoscendo all'art. 316 *ter* c.p., "una specifica (per quanto assai modesta) area di applicabilità", criticava fortemente l'operato del legislatore, reo di aver introdotto una disposizione che, lungi dal potenziare la tutela degli interessi finanziari dell'unione, paradossalmente li indebolisce, aprendo peraltro molteplici interrogativi. Sostanzialmente negativo il giudizio espresso da MADIA (2003), pp. 2980 ss.; FORLENZA (2000), pp. 50 ss.; SALCUNI (2004), pp. 1424 ss.; SECCIA (2001), pp. 195 ss., il quale – ribadita la centralità della fattispecie di cui all'art. 640 *bis* c.p. – riteneva che l'art. 316 *ter* fosse destinato ad aver uno spazio operativo marginale. Nello stesso solco si pone PICOTTI (2006), p. 636, che reputa insoddisfacente la formulazione tecnica dell'art. 316 *ter*, in quanto generalizza il "deprecabile modello dell'art. 2 della l. 898/1986 oltre l'ambito delle sovvenzioni nel settore agricolo", così paradossalmente incentivando un "allentamento del controllo penale nel settore, in contrasto con il dichiarato obiettivo di rafforzarlo". *Contra* SEMERARO (2001), p. 2563, che guarda con maggior favore alla tipizzazione dell'art. 316 *ter* c.p., in quanto assicurerebbe la criminalizzazione della "captazione abusiva di fondi pubblici" nei casi in cui non sussistessero gli estremi della truffa.

<sup>3</sup> Quello della repressione delle frodi ai danni delle finanze dell'Unione rappresenta un settore nevralgico nello sviluppo del diritto penale europeo sin dalla fine degli anni Ottanta del secolo scorso. In argomento, per tutti, VENEGONI (2016). Del resto, gli illeciti perpetrati nel ricorso ai "meccanismi di sovvenzionamento e di contribuzione comunitaria" rappresentavano, già allora, un fenomeno "di proporzioni assai consistenti", *in primis* nel settore agricolo, ai tempi ritenuto "campo di applicazione ideale per frodi e irregolarità". A ciò si aggiunga che le condotte di indebita captazione e utilizzo di risorse pubbliche aggrediscono "beni pubblici essenziali" – i cd. beni prestazione – "che costituiscono le risorse economiche e finanziarie predisposte per l'attuazione dei programmi e dello sviluppo economico in uno Stato sociale di diritto"; interessi, dunque, essenziali per l'attuazione delle politiche europee. Sul punto: GRASSO (1990), p. 838; in precedenza, MUSCO (1982), p. 421. All'introduzione del delitto di cui all'art. 2 della l. n. 898/1986 (l'indebita percezione di fondi agricoli FEOGA), aveva, pertanto, fatto seguito la tipizzazione di una serie di figure delittuose specificamente volte a tutelare le finanze pubbliche tanto nella fase dell'ottenimento di erogazioni pubbliche (art. 640 *bis* c.p.), quanto nella spendita dei finanziamenti legittimamente conseguiti (316 *bis* c.p.). Per un commento dell'aggravante di cui all'art. 640 *bis* c.p. e dell'art. 316 *bis*, introdotti dalla l. 19 marzo 1990, n. 55, si rimanda a: PELISSERO (1991), pp. 923 ss.; SEMINARA (1994), pp. 127 ss.; PISA (1990), pp. 279 ss.; SCOTTI (1991), pp. 966 ss.

<sup>4</sup> In questo senso, da ultimo, ATTANASIO (2022), pp. 515 ss.

<sup>5</sup> PENCO (2023), pp. 67 ss.

<sup>6</sup> Così SALCUNI (2022a), pp. 114 ss.

sottovalutazione dei fenomeni di indebita captazione, e dunque, di spreco di denaro “soprattutto se di fonte europea”<sup>7</sup>.

Peraltro, come a tutti è noto, l’art. 316 *ter* c.p. ha sin da subito posto considerevoli problemi interpretativi, principalmente riguardanti i rapporti con i reati di falso e con il più grave delitto di truffa<sup>8</sup> aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche, soltanto in apparenza chiariti dalla previsione, nella parte iniziale del primo comma, di una clausola di sussidiarietà espressa che esclude l’applicazione della disposizione in parola laddove il fatto integri gli estremi dell’art. 640 *bis* c.p.<sup>9</sup>. Ciò ha reso necessario dapprima l’intervento della Consulta<sup>10</sup> e, in seguito, due pronunciamenti delle Sezioni unite della S.C. nel 2007 e nel 2011 (le note sentenze *Carchivi*<sup>11</sup> e *Pizzuto*<sup>12</sup>), sulla cui completa risolutività è però lecito fortemente dubitare<sup>13</sup>.

Anche le miniriforme intervenute negli ultimi anni<sup>14</sup> vanno considerate delle occasioni perse, poiché, lungi dal ridurre difficoltà ermeneutiche e problemi di coordinamento, li hanno forse accresciuti, consegnando all’interprete una disciplina insoddisfacente e che presenta molteplici incoerenze a livello sistematico. In questo quadro, l’art. 316 *ter* c.p. è andato frequentemente incontro a interpretazioni estensive, se non a vere e proprie forzature ai limiti dell’analogia *in malam partem*, tese a includere nel suo orizzonte applicativo condotte che, a stretto rigore, non sembrerebbero integrare gli estremi del tipo legale<sup>15</sup>.

---

<sup>7</sup> GIACONA (2012), pp. 3402 ss.

<sup>8</sup> Il che di certo non sorprende: la truffa, per sua stessa conformazione, è delitto declinabile nei più disparati contesti del reale e, dunque, “vive nel confronto con altri reati”. Cfr. DEMURO (2022), pp. 26 ss.

<sup>9</sup> La dottrina si è ripetutamente interrogata in merito ai rapporti tra le fattispecie *de quibus*, prodigandosi nella ricerca di soluzioni coerenti e rispettose della *littera legis*. Nell’ampia bibliografia, senza pretesa di esaustività: VALENTINI (2005), pp. 66 ss.; PISA e CALCAGNO (2006), pp. 1376 ss.; PAVESI (2008), pp. 2021 ss.; APREA (2012), pp. 1655 ss.; CORBETTA (2012), pp. 299 ss.; FONTANA (2012), pp. 483 ss.; COLOMBO e IZZO (2015), pp. 1042 ss.; più di recente DE LIA (2024), pp. 59 ss.; E. BASILE (2019), pp. 1 ss.

<sup>10</sup> C. Cost., ord. n. 95/2004, commentata da MANDUCHI (2004), pp. 2253 ss. e MANCUSO (2004), pp. 1369 ss.

<sup>11</sup> Cass., S.U., 19 aprile 2007, n. 16568, commentata da: VALENTINI (2007), pp. 4526 ss.; GRILLO (2007), pp. 897 ss.; PICCIALLI (2007), pp. 787 ss.

<sup>12</sup> Cass., S.U., 25 febbraio 2011, n. 7537, commentata da: LEO (2011a); LEO (2011b), pp. 39 ss.; BELLAGAMBA (2011), pp. 859 ss.; PICCIALLI (2011), pp. 517 ss.; MONTAGNA (2011), pp. 407 ss.

<sup>13</sup> Per una lettura critica il rinvio è a PELISSERO (2011), pp. 959 ss.

<sup>14</sup> Ci riferiamo, in particolare, all’interpolazione operata dalla l. 9 gennaio 2019, n. 3 (c.d. Spazzacorrotti), mediante cui è stata introdotta un’aggravante nell’art. 316 *ter* c.p. nei confronti del pubblico agente che abbia realizzato il fatto con abuso della qualità o dei poteri. Per una sferzante critica cfr. SEMINARA (2019), pp. 593 ss.; ulteriori e circoscritte modifiche agli artt. 316 *bis*, 316 *ter* e 640 *bis* sono state apportate dal d.lgs. 14 luglio 2020, n. 75, che ha recepito la dir. n. 1371/2017/UE relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell’Unione mediante il diritto penale (la direttiva PIF). In proposito: MAZZANTI (2020); GATTA (2020); BALLINI (2020), pp. 1 ss.; SCHIAVO (2022), pp. 1 ss.; nonché E. BASILE (2020), pp. 178 ss., il quale bolla come “deludente” l’intervento di riforma.

<sup>15</sup> Nella manualistica PELISSERO (2024), p. 492. Per una esemplificazione di siffatte tendenze si veda il caso affrontato da Cass., VI, 23 maggio 2024, n. 26180, commentata da PALAZZO (2024), pp. 2182 ss., la quale ha accolto il ricorso dell’imputato avverso le sentenze di condanna in primo e secondo grado, riconoscendo infine l’insussistenza del reato di cui all’art. 316 *ter* c.p.

Le ragioni dell'affermarsi di tali discutibili indirizzi, senz'altro favoriti da una formulazione del precetto "semanticamente lasca"<sup>16</sup>, sono presto dette: scongiurare l'insorgenza di zone di impunità al cospetto di nuove tipologie di abuso, anche nell'ottica di garantire il rispetto degli stringenti obblighi assunti in sede euro-unitaria. Sotto altro e complementare profilo, non può essere trascurato il fatto che, in un contesto di perdurante crisi economica, aggravato dalla pandemia da *Covid-19*, il potenziamento delle misure di sostegno nei confronti di persone fisiche e imprese (su tutte quelle previste nell'ambito del PNRR) ha generato – quale prevedibile *effetto collaterale* – una crescita degli episodi di indebita captazione e di illecito utilizzo di risorse dello Stato e dell'UE<sup>17</sup>.

Così, dinnanzi a innovative modalità di concessione di sovvenzioni e benefici, le disposizioni in materia di frodi pubbliche sono state messe a dura prova, venendo sottoposte a un autentico *stress test* da modernità<sup>18</sup>. Ciò non ha comunque impedito che esse abbiano trovato larga applicazione, anche a causa del consolidamento di interpretazioni particolarmente severe<sup>19</sup>, infine consacrate dall'ennesima interpolazione degli artt. 640 *bis*, 316 *bis* e 316 *ter* c.p., per mano del d.l. 25 febbraio 2022, n. 13<sup>20</sup>.

In uno scenario del genere, si inserisce la pronuncia n. 11969/2025 (ric. *Tomaificio Zodiaco*)<sup>21</sup>, con cui le Sezioni unite tornano ad occuparsi dell'art. 316 *ter* c.p., ancora una volta al centro di un contrasto interpretativo che, come meglio vedremo di seguito, la Corte ha ritenuto soltanto apparente.

In estrema sintesi, le due questioni controverse riguardavano<sup>22</sup>:

---

<sup>16</sup> Così CARUSO e DELLA VALENTINA (2024), p. 15, a cui rimandiamo per una più puntuale disamina dello stato dell'arte.

<sup>17</sup> Per un quadro riassuntivo: MAZZOTTA (2021), pp. 1 ss.; ORSI (2020), pp. 73 ss.

<sup>18</sup> Così DI VIZIO (2023), p. 2; CARUSO e DELLA VALENTINA (2024), p. 2.

<sup>19</sup> Cfr. ad esempio le discutibili interpretazioni fornite da Cass., VI, 24 novembre 2021, n. 2125, in *One Legale*, la quale ha ritenuto configurabile il delitto di cui all'art. 316 *ter* "in caso di conseguimento di un prestito bancario assistito dalla garanzia del Fondo per le PMI", sulla scorta del rilievo che "la prestazione della garanzia pubblica va ricondotta nella nozione di *altre erogazioni... comunque denominate*, in considerazione della sua gratuità e del suo ruolo di presupposto fondamentale ai fini dell'erogazione del finanziamento"; in senso conforme: Cass., VI, 16 gennaio 2022, n. 11246, *ivi*; Cass., II, 30 dicembre 2022, n. 49693, *ivi*. Tale itinerario ermeneutico è pesantemente criticato da CARUSO e DELLA VALENTINA (2024), p. 21, i quali non a torto rilevano come, prima dell'aggiunta nell'art. 316 *ter* del riferimento ai mutui agevolati, l'interpretazione che riportava la prestazione di garanzia pubblica a un finanziamento privato risultava, prima ancora che analogica, atipica e controintuitiva per il cittadino, poiché pretendeva di estendere la portata dell'aggettivo pubblico che qualifica l'erogazione a una erogazione che pubblica non è.

<sup>20</sup> Per quanto in questa sede rileva, il citato decreto legge – oltre a modificare la *rubrica legis* dell'art. 316 *ter* e ad aggiungere l'espresso richiamo alle sovvenzioni nell'art. 316 *ter* e nell'art. 640 *bis* c.p. – ha inciso sul testo dell'art. 316 *bis* (il delitto di malversazione), introducendo il riferimento ai mutui agevolati ed una clausola di chiusura che estende applicazione della norma "ad altre erogazioni dello stesso tipo" e ampliando le finalità cui sono dirette queste erogazioni, non più necessariamente di pubblico interesse. Per una dettagliata disamina di tale provvedimento, PANTANELLA e FEDERICI (2022), pp. 1 ss.

<sup>21</sup> Cass., S.U., 26 marzo 2025, n. 11969, in *One Legale*.

<sup>22</sup> Cfr. Cass., VI, 11 luglio 2024, ord. n. 27639, commentata da PONTEPRINO (2024b) e DI TERLIZZI (2024).

i) la possibilità di ricondurre entro lo spettro applicativo della fattispecie di indebita percezione di erogazioni l'indebito risparmio di spesa, senza che ciò comporti la violazione del divieto di analogia;

ii) l'individuazione della natura dell'illecito, unitaria o meno, in presenza di una pluralità di percezioni periodiche dilazionate nel tempo.

Ebbene, all'esito di un *iter* motivazionale davvero ampio, la S.C. ribadisce i principi già enunciati dalle stesse Sezioni unite nel 2007 e 2011, avallando una lettura a maglie larghe del concetto di "erogazione pubblica", così da ricomprendere nel raggio applicativo dell'art. 316 *ter* anche il conseguimento di benefici consistenti in un mero risparmio di spesa, che quindi non si risolvono in un effettivo rilascio di somme di denaro da parte della P.A.

Per quanto concerne la questione *sub ii*, invece, la S.C. si pone nel solco della sua più recente giurisprudenza e riconosce l'integrazione di un unico delitto qualora la corresponsione delle diverse erogazioni dipenda da un fatto genetico unitario; al contrario, in caso di reiterazione della condotta tipica, dovrebbe concludersi per la configurabilità di una pluralità di illeciti.

Se, sul piano della soddisfazione delle esigenze di giustizia, gli approdi cui sono pervenute le Sezioni unite appaiono nella sostanza ragionevoli, è tuttavia opportuno riflettere sulla loro conformità al dato normativo. La sentenza *de qua* si è, infatti, confrontata con delicate problematiche di sistema, quale quella, più che mai attuale, dello scivoloso confine che separa analogia e interpretazione estensiva<sup>23</sup>, al cospetto di orientamenti saldamente radicati nel diritto vivente, ma che generano crepe nel "muro" della legalità c.d. legalistica<sup>24</sup>, abbattendo quelli che Natalino Irti definisce i "cancelli delle parole"<sup>25</sup>. Strettamente connessa alla tenuta del principio di legalità – e di non secondario impatto pratico – è anche la seconda questione affrontata dalla Corte, concernente l'individuazione del discrimine tra unità e pluralità di reati a fronte di illeciti che, con massimo tasso di approssimazione, potremmo definire di durata.

Questo è dunque il nostro piano di lavoro: nei paragrafi che seguono, dopo una concisa disamina della discutibile formulazione dell'art. 316 *ter* – fattispecie costruita su base casistica ma solo apparentemente determinata e tassativa – intendiamo esaminare più nel dettaglio le due questioni affrontate dalla sentenza delle S.U. *Tomaificio*. Anticipiamo sin d'ora che la pronuncia non sembra fugare ogni residua incertezza né sull'uno né sull'altro aspetto controverso. Al contrario, le forzature rinvenibili in alcuni passaggi della motivazione fanno emergere l'inadeguatezza del "plesso normativo posto a presidio della corretta allocazione e distribuzione di ausili economici". Un'impressione che verrà ulteriormente confermata analizzando le persistenti criticità nella definizione dei confini tra art. 640 *bis* e 316 *ter*, solo in apparenza nitidi. Gli esiti della nostra indagine, non certo confortanti, imporranno infine di riflettere sull'opportunità di un intervento di riforma del sistema repressivo delle frodi nelle sovvenzioni pubbliche, volto a

---

<sup>23</sup> Confini che – come icasticamente osserva PALAZZO (2022a), p. 992 s. – rimangono circondati da "un'aura di mistero" e il cui controllo spetta, pur sempre, ai giudici comuni.

<sup>24</sup> PALAZZO (2021), p. 1219.

<sup>25</sup> IRTI (2015).

garantire un elevato *standard* di tutela, senza che ciò comporti intollerabili sacrifici sul piano della tenuta del principio di legalità<sup>26</sup>.

## 2. La prima questione sul tavolo: la configurabilità del reato di indebita percezione al cospetto di un risparmio di spesa.

Abbiamo già rilevato in premessa che l'art. 316 *ter* c.p. ha sorprendentemente assunto nella prassi un'importanza forse eccessiva: la giurisprudenza ne ha infatti ampliato il raggio applicativo, talora a scapito della truffa aggravata *ex art. 640 bis*<sup>27</sup> c.p., il cui riscontro processuale risulta naturalmente più complesso.

Procediamo con ordine, prendendo le mosse dal primo quesito posto al vaglio delle Sezioni unite *Tomaificio*, che concerne la possibile rilevanza *ex art. 316 ter* c.p. dell'ottenimento di un indebito risparmio di spesa. La sua risoluzione dipende, essenzialmente, dalla portata attribuibile alla nozione di erogazione pubblica, che costituisce l'oggetto materiale della frode descritta dall'art. 316 *ter*. Come infatti è noto, tale fattispecie criminalizza due condotte alternative, una attiva – l'utilizzo o la presentazione di dichiarazioni o documenti falsi – e l'altra omissiva – la mancata comunicazione di informazioni dovute, da cui consegue, per l'appunto, la percezione di un'erogazione indebita, nell'*an* o nel *quantum*<sup>28</sup>. Precisamente, l'art. 316 *ter* – al pari dell'art. 316 *bis* e dell'art. 640 *bis* – menziona i “contributi, sovvenzioni, finanziamenti, mutui agevolati o altre erogazioni dello stesso tipo, comunque denominate” che vengono “concessi o erogati” dallo Stato, da altri enti pubblici o dalle Comunità europee.

Ora, sebbene il legislatore abbia fatto ricorso alla tecnica casistica, la norma presenta in realtà uno scarso grado di determinatezza. Ad un'elencazione di ipotesi in apparenza tassativa fa seguito la previsione, a mo' di formula di chiusura, di una clausola ad analogia espressa<sup>29</sup>. Il ricorso a questo tipo di clausole non è di per sé illegittimo, a patto che la definizione della loro latitudine applicativa non postuli lo svolgimento di un'incontrollabile e imprevedibile attività di creazionismo giudiziale. Esse vanno quindi ritenute rispettose del principio di tassatività nella misura in cui siano collegate a una classe omogenea di fatti, che consenta di ricavare dei tratti comuni entro cui ricondurre le ipotesi espressamente menzionate dalla legge e quelle invece a cui il legislatore ha inteso alludere mediante il ricorso all'indefinita formula terminativa<sup>30</sup>.

---

<sup>26</sup> In questo senso si muovono gli inascoltati auspici della dottrina pressoché unanime. Cfr. riassuntivamente DE LIA (2018), p. 19.

<sup>27</sup> Il punto è colto da AMARELLI (2021), p. 90.

<sup>28</sup> Nel senso che il falso del privato deve essere causalmente legato all'indebita percezione: SEMINARA (2024), p. 1182; nonché RIVERDITI (2004), pp. 409 ss., che ritiene imprescindibile dimostrare la sussistenza di un nesso di strumentalità tra il contegno decettivo dell'agente e l'illecito ottenimento dell'erogazione.

<sup>29</sup> Cfr. AMARELLI (2021), p. 90; MANICCIA (2020), p. 130, a detta della quale la clausola vanificherebbe “l'estrema tassatività della precedente elencazione”,

<sup>30</sup> Per ulteriori esemplificazioni, nella recente manualistica, MARINUCCI, DOLCINI e GATTA (2024), p. 94. Nel senso che l'impiego di tali clausole generali non implica tanto l'inserimento di elementi vaghi, quanto piuttosto di elementi indeterminati, SICIGNANO (2024a), pp. 243 ss.: non si porrebbe allora un problema di

Si pensi, ad esempio, alla previsione contenuta nell'ultimo comma dell'art. 416 *bis* c.p., che afferma la configurabilità del reato di associazione mafiosa – oltre che nei casi espressamente menzionati della camorra, della 'ndrangheta e delle mafie etniche – anche a fronte di “altre associazioni, comunque localmente denominate” che si avvalgono del metodo e perseguono scopi corrispondenti a quelli dei sodalizi di tipo mafioso. Ora, al netto della probabile superfluità di una previsione siffatta, è chiaro che il riferimento ad “altre associazioni comunque denominate” non reca alcun *vulnus* al principio di tassatività; del resto, la mafia non è un marchio “a denominazione di origine controllata” e, al sussistere delle condizioni indicate dal terzo comma, può ritenersi integrato il delitto di cui all'art. 416 *bis* a prescindere dal nome eventualmente attribuito alla singola organizzazione criminale<sup>31</sup>.

Si pensi, ancora, all'ipotesi del disastro innominato di cui all'art. 434 c.p., con riguardo al quale la Consulta, con una pronuncia interpretativa di rigetto, ha negato una lesione del principio di determinatezza, in virtù del fatto che la clausola “altro disastro” designa “un accadimento sì diverso, ma comunque omogeneo, sul piano delle caratteristiche strutturali, rispetto ai disastri contemplati negli altri articoli compresi nel capo relativo ai delitti di comune pericolo mediante violenza”<sup>32</sup>.

Ebbene, rilievi simili possono riproporsi nel contesto dell'art. 316 *ter* c.p.: il richiamo alle “erogazioni comunque denominate dello stesso tipo” si pone, in effetti, a chiusura di un catalogo omogeneo di ipotesi, il cui denominatore comune sembra proprio consistere nel rilascio di aiuti economici da parte dello Stato o delle istituzioni europee. Il ricorso alla clausola ad analogia espressa consente, allora, di includere nell'ambito operativo della fattispecie *de qua* la percezione indebita di “qualsiasi forma di attribuzione agevolata di risorse pubbliche”<sup>33</sup>. Peraltro, a ben vedere, anche l'elencazione chiusa dei benefici rilevanti ai sensi degli artt. 640 *bis*, 316 *bis* e 316 *ter* c.p. che precede la clausola finale non si caratterizza certo per tecnicità e precisione. Al

---

analogia bensì di determinatezza, siccome il giudice non è chiamato a colmare lacune ma a concretizzare una fattispecie formulata in maniera lasca, divenendo depositario di un enorme potere discrezionale. Si leggano sul punto le riflessioni di MACCHIA (2022), pp. 3388 ss., il quale sottolinea che la conformità di clausole siffatte al principio di determinatezza non sia di per sé da escludere, essendo necessario procedere a una valutazione del contesto normativo in cui esse sono state inserite dal legislatore. Così, “l'inclusione nella formula descrittiva dell'illecito di espressioni sommarie, di vocaboli polisensivi, ovvero di clausole generali o concetti elastici, non comporta un *vulnus* del parametro costituzionale evocato, quando la descrizione complessiva del fatto incriminato consenta al giudice, avuto riguardo alle finalità perseguite dall'incriminazione ed al più ampio contesto ordinamentale in cui essa si colloca, di stabilire il significato di tale elemento mediante un'operazione interpretativa non esorbitante dall'ordinario compito a lui affidato, permettendo, al contempo, al destinatario della norma, di avere una percezione sufficientemente chiara ed immediata del relativo valore percettivo”.

<sup>31</sup> AMARELLI (2020), pp. 2249 ss.

<sup>32</sup> Cfr. C. Cost., sent. n. 327/2008.

<sup>33</sup> BENUSSI (2021), pp. 548. Precisa PELISSERO (2001), p. 1043 che i criteri per individuare le sovvenzioni di cui all'art. 316 *ter* potrebbero esemplificativamente identificarsi: a) nella provenienza dell'erogazione; b) nel suo carattere pecuniario; c) nel rilievo pubblicistico connesso alla concessione di tali benefici.

contrario, le espressioni utilizzate dal legislatore – anche prese singolarmente – hanno tenore “deliberatamente generico”<sup>34</sup> e assumono significato “polisemico”<sup>35</sup>.

Il che ha permesso alla giurisprudenza di dilatare agevolmente i margini di tipicità dell’art. 316 *ter*. Il pensiero corre, innanzitutto, al duplice arresto delle Sezioni unite del 2007 e del 2011.

Nella prima pronuncia (la sentenza *Carchivi*), la Corte si è trovata a dirimere un contrasto in merito alla configurabilità del reato in parola al cospetto dell’indebita percezione di erogazioni di natura assistenziale, giustificate da situazioni di disagio sociale: nella fattispecie, si trattava di un sussidio – il reddito minimo di inserimento *ex* art. 8 del d.lgs. 18 giugno 1998, n. 237 – spettante a persone prive di reddito o aventi reddito inferiore ad una determinata soglia ed esposte al rischio di marginalità sociale. L’orientamento allora maggioritario era incline a ricondurre tali vicende nell’alveo dell’art. 640, comma 2, n. 1 (la truffa aggravata ai danni dello Stato), escludendo invece la configurabilità dell’art. 316 *ter* c.p. (e dell’art. 640 *bis*), che avrebbe potuto trovare applicazione solo in presenza di erogazioni indebite destinate a garantire il sostegno ad attività economiche e produttive. A prevalere fu però l’opposto indirizzo, in quanto le Sezioni unite del 2007, in maniera a nostro avviso condivisibile, non ravvisarono alcun ostacolo sul piano letterale e teleologico all’estensione della portata operativa della norma all’indebita percezione di contributi di tipo assistenziale<sup>36</sup>.

Sempre in ambito assistenziale si sono registrate ulteriori divergenze, concernenti la possibilità di qualificare come “erogazioni” *ex* art. 316 *ter* le “esenzioni” di pagamento di una somma di denaro dovuta, a vario titolo, dal privato all’ente pubblico<sup>37</sup>. A poco più di tre anni di distanza dalla sentenza *Carchivi*, le Sezioni unite vennero allora chiamate a pronunciarsi nuovamente. Questa volta, la questione da dirimere aveva ad oggetto l’inquadramento giuridico – *ex* artt. 316 *ter* ovvero 640, comma 2 n. 1 c.p. (con eventuale concorso di un reato di falso) – delle condotte consistenti nella presentazione, da parte del privato, di un’autocertificazione falsa in cui si attesta il mancato superamento di un certo livello reddituale, ottenendo così l’esonero, parziale o totale, dal pagamento del *ticket* per la fruizione di prestazioni sanitarie. Non v’è un esborso diretto di risorse pubbliche, poiché il vantaggio ottenuto dal soggetto agente consiste nella mancata corresponsione alla P.A. di una somma di denaro, in un semplice risparmio di spesa.

E, tuttavia, la sentenza *Pizzuto* – nel concludere per l’integrazione dell’art. 316 *ter* – ha ritenuto che anche queste vicende rientrino nel perimetro di significato del concetto

---

<sup>34</sup> Cass., S.U., 19 aprile 2007, n. 16568, cit.

<sup>35</sup> Cass., S.U., 26 marzo 2025, n. 11969, cit.

<sup>36</sup> Cass., S.U., 19 aprile 2007, n. 16568, cit. Concordemente PICCIALLI (2007), pp. 787 ss. secondo la quale la soluzione cui pervengono le Sezioni unite evita l’irragionevole conseguenza che “proprio le attività illecite di minore gravità, come quelle destinate all’indebita percezione di erogazioni assistenziali, debbano essere sanzionate più gravemente, posto che, ove escluse dall’ambito di applicazione dell’articolo 316 *ter* c.p., esse risulterebbero riconducibili alle concorrenti fattispecie della truffa aggravata ai danni dello Stato (articolo 640 comma 1 numero 2, c.p.) e del falso ideologico in atto pubblico commesso dal privato (articolo 483 c.p.)”.

<sup>37</sup> Cfr. ad esempio Cass., V, 9 ottobre 2009, n. 39340, in *De Jure*.

di “erogazione”<sup>38</sup>. Esso va infatti inteso in un’accezione lata, come comprensivo sia del versamento di somme pubbliche al privato, sia della mancata o ridotta corresponsione di somme dovute dal privato all’ente pubblico, dal momento che – anche in quest’ordine di casi – il richiedente ottiene un indebito vantaggio patrimoniale posto a carico della comunità<sup>39</sup>. D’altra parte, la stessa nozione di “contributo” – che pure compare nell’elencazione di cui all’art. 316 *ter* – sembra riferibile a qualsiasi “conferimento di un apporto per il raggiungimento di una finalità pubblicamente rilevante” e “non può essere limitata alle sole elargizioni di denaro”<sup>40</sup>. Tale impostazione postula il riconoscimento di una discutibile equivalenza tra i concetti di “erogazione” e di “esenzione”: entrambe le espressioni designerebbero fenomeni da cui deriva un depauperamento della P.A., ma in un caso esso consiste in una fuoriuscita di risorse pubbliche, mentre nell’altro nel mancato ingresso nelle casse dello Stato di somme dovute dal soggetto agente.

Orbene, l’interpretazione avallata dalle Sezioni unite *Pizzuto* non è andata esente da critiche: alcuni commentatori hanno rilevato la sua natura sostanzialmente analogica, in quanto la scelta di includere le “esenzioni” nell’alveo delle “erogazioni” rilevanti ai sensi dell’art. 316 *ter* – seppur rispondente a una *eadem ratio* – sembrerebbe porsi in palmare contrasto con il significato letterale e linguistico delle parole, finanche laddove intese nella loro massima estensione semantica<sup>41</sup>. Le esenzioni – si è sostenuto – non sarebbero suscettibili di percezione poiché, a differenza delle erogazioni, non implicano alcun “comportamento positivo di esborso” da parte della P.A., che si limita a non richiedere al privato la corresponsione di una somma di denaro in forza della asserita sussistenza dei requisiti per accedere a quel peculiare regime di favore<sup>42</sup>.

In una prospettiva di sistema, peraltro, da una lettura siffatta potrebbero scaturire effetti *in bonam partem* per molti versi paradossali: si potrebbe, cioè, assistere a una inattesa dilatazione del raggio operativo dell’art. 316 *ter* a scapito della truffa aggravata e dei reati di falso (i quali lo ricordiamo verrebbero assorbiti nel delitto di indebita percezione in quanto *lex specialis*). Col risultato che la concreta declinazione di una fattispecie introdotta al precipuo scopo di potenziare la tutela delle risorse pubbliche finirebbe con il condurre ad un inatteso affievolimento della risposta repressiva<sup>43</sup>.

---

<sup>38</sup> Cass., S.U., 25 febbraio 2011, n. 7537, cit.

<sup>39</sup> *Ibidem*.

<sup>40</sup> *Ibidem*. Sul punto BENUSSI (2013), p. 468 ss.

<sup>41</sup> Particolarmente critici: GIACONA (2012), pp. 3402 ss.; BELLAGAMBA (2011), pp. 859 ss.; più di recente, in relazione a casi simili a quello posto al vaglio delle Sezioni unite, TUMMINELLO (2023), p. 272; *amplius* TUMMINELLO (2020), pp. 232 ss.

<sup>42</sup> *Ibidem*.

<sup>43</sup> GIACONA (2012), pp. 3402 ss.

### 2.1. La rimessione alle Sezioni unite: gli auspici verso una (ri)lettura tassativizzante dell'art. 316 ter c.p.

Nonostante le pregnanti obiezioni dottrinali, i *dicta* delle Sezioni unite Pizzuto sono stati prontamente recepiti dalla giurisprudenza successiva, la quale si è consolidata nel senso di parificare il mero risparmio di spesa all'effettivo rilascio di risorse pubbliche. Ricorrente è l'affermazione secondo cui le erogazioni indicate dall'art. 316 ter non si identificano necessariamente con l'ottenimento di una somma di denaro, "ma possono consistere indifferentemente o nell'ottenimento di una somma di danaro, oppure nell'esenzione dal pagamento di una somma altrimenti dovuta"<sup>44</sup>.

Il contesto ove tale indirizzo ha avuto maggiore diffusione è senza dubbio quello previdenziale/assistenziale: davvero ampia è la casistica relativa al datore di lavoro che espone falsamente di aver corrisposto indennità di vario genere ai propri dipendenti in ragione delle loro peculiari condizioni soggettive (malattia, maternità, assegni familiari, ecc.) o di situazioni di crisi economica dell'impresa (cassa integrazione, mobilità, ecc.), in modo da ottenere dall'ente pubblico competente un indebito "conguaglio delle somme in realtà non corrisposte, con quelle da lui dovute a titolo di contributi previdenziali e assistenziali"<sup>45</sup>.

L'inquadramento di simili episodi entro il perimetro di tipicità dell'art. 316 ter – tendenzialmente pacifico fino a inizio 2024<sup>46</sup> – è stato messo in dubbio dalla S.C. nell'ordinanza che ha nuovamente posto la questione al vaglio delle Sezioni unite<sup>47</sup>.

Nel caso di specie, si trattava di accertare la responsabilità amministrativa ex D.lgs. 231/2001 di una società che aveva artificiosamente posti in mobilità 210 dipendenti, salvo poi reimpiegarli in un Consorzio destinato a proseguire la medesima attività produttiva, e sottoposto al controllo del gruppo già proprietario della prima compagine. Il costituendo consorzio aveva così chiesto e ottenuto, ai sensi del bando P.O.R. Puglia 2002-2006 il riconoscimento delle agevolazioni previste all'epoca dei fatti (2006-2008) dalla legge 23 luglio 1991 n. 223 per l'assunzione di lavoratori collocati nelle liste di mobilità. Esso aveva quindi provveduto, mese per mese, alla compilazione del modello DM10 (tramite cui il datore di lavoro denuncia all'INPS le retribuzioni corrisposte ai dipendenti, i contributi dovuti e l'eventuale conguaglio delle prestazioni

<sup>44</sup> Paradigmaticamente: Cass., VI, 18 luglio 2019, n. 31903, in *One Legale*. Si veda, altresì, Cass., II, 1° luglio 2011, n. 25931; Cass., V, 7 novembre 2024, n. 40872, *ivi*.

<sup>45</sup> Cfr. Cass., VI, 27 febbraio 2020, n. 7963; Cass., VI, 14 aprile 2022, n. 20531; Cass., VI, 25 luglio 2022, n. 29674; Cass., VI, 25 maggio 2022, n. 20531; Cass., VI 24 giugno 2021, n. 31223; Cass., VI, 7 maggio 2019, n. 31903; Cass., II, 23 novembre 2016, n. 51334, in *One Legale*; Cass., 24 novembre 2014, n. 48663, commentata da FINOCCHIARO (2015), pp. 1 ss.

<sup>46</sup> Perentoria Cass., II, 19 aprile 2016, n. 15989, in *One Legale* ove precisa che "integra il delitto di indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato ex art. 316-ter cod. pen., e non quelli di truffa o di appropriazione indebita o di indebita compensazione ex art. 10-quater D. Lgs. 10 marzo 2000, n. 74, la condotta del datore di lavoro che, esponendo falsamente di aver corrisposto al lavoratore somme a titolo di indennità per malattia, assegni familiari e cassa integrazione guadagni, ottiene dall'INPS il conguaglio di tali somme, in realtà non corrisposte, con quelle da lui dovute a titolo di contributi previdenziali e assistenziali, così percependo indebitamente dallo stesso istituto le corrispondenti erogazioni".

<sup>47</sup> Cass., VI, 11 luglio 2024, ord. n. 27639, cit.

anticipate per conto dell'ente previdenziale, delle agevolazioni e degli sgravi), per poi procedere al versamento del dovuto tramite il modello F24, omettendo però di indicare la sussistenza delle condizioni ostative previste dall'abrogato art. 8, comma 4 *bis* l. 23 luglio 1991, n. 223. Disposizione che precludeva l'accesso al regime contributivo agevolato in riferimento a quei lavoratori che fossero stati "collocati in mobilità, nei sei mesi precedenti, da parte di impresa dello stesso o di diverso settore di attività che [...] presenta assetti proprietari sostanzialmente coincidenti con quelli dell'impresa che assume ovvero risulta con quest'ultima in rapporto di collegamento o controllo"<sup>48</sup>.

Questa articolata operazione fraudolenta aveva permesso alla società dichiarante di ottenere uno sgravio di oneri contributivi per un importo nel complesso superiore ai tre milioni di euro.

La vicenda, originariamente ricondotta entro i margini operativi dell'art. 640 *bis* c.p., è stata riqualificata, in grado di appello, in termini di indebita percezione ai danni dello Stato, fattispecie che – al pari dell'art. 640 *bis* c.p. – è inclusa nel catalogo dei reati di cui all'art. 24 d.lgs. 231/2001, in relazione ai quali si applica la sanzione pecuniaria fino a 500 quote.

La Cassazione dubitava, tuttavia, della correttezza di un'impostazione siffatta, che – sebbene coerente ai principi enucleati dalla sentenza *Pizzuto* – veniva ritenuta lesiva del divieto di analogia *in malam partem*. Ad avviso della Corte, infatti, il significato delle espressioni "erogazione" e "percezione", intorno a cui ruota il nucleo di tipicità dell'art. 316 *ter*, non può essere dilatato sino al punto di ricomprendervi il risparmio di spesa e le esenzioni, se non per mezzo di una interpretazione che oltrepassa i limiti tracciati dal dato normativo<sup>49</sup>. Saremmo pertanto innanzi a una lacuna di tutela non colmabile in via ermeneutica, di cui non potrebbe che prendersi atto<sup>50</sup>.

Una rilettura in termini restrittivi dell'art. 316 *ter* sarebbe peraltro sollecitata dai perentori *dicta* della Consulta nella sent. n. 98/2021<sup>51</sup>, che – in tutt'altro contesto – ha affermato con forza il valore della c.d. legalità legalistica, rivendicando "il peso della testualità della legge" e la duplice portata garantistica del "divieto di analogia correlato al principio di tassatività"<sup>52</sup>. Esso assicura, da un lato, la separazione dei poteri e il rispetto della riserva assoluta di legge in materia penale – e dunque il monopolio legislativo nella definizione delle strategie di politica-criminale<sup>53</sup> – e, dall'altro, rappresenta una "garanzia soggettiva" per l'individuo, a salvaguardia delle proprie

---

<sup>48</sup> Cass., VI, 11 luglio 2024, ord. n. 27639, cit.

<sup>49</sup> Cass., VI, 11 luglio 2024, ord. n. 27639, cit.

<sup>50</sup> PARLATO (2007), p. 660.

<sup>51</sup> C. Cost., sent. n. 98/2021, commentata da PALAZZO (2021), pp. 1218 ss.; RISICATO (2021), pp. 1 ss.; CUPELLI (2021), pp. 1807 ss.; SCOLETTA (2021), pp. 196 ss.; RAMPIONI (2021), pp. 1 ss.

<sup>52</sup> Così CUPELLI (2021), p. 1813. Sull'intima correlazione tra il principio di tassatività e il divieto di analogia è imprescindibile VASSALLI (1987), pp. 309 ss., ad avviso del quale il divieto di analogia – che trae fondamento nell'art. 25 Cost. – non sarebbe tanto da ricondursi al principio di riserva di legge, quanto piuttosto ai canoni di determinatezza, tipicità e tassatività.

<sup>53</sup> Sul punto, MARINUCCI e DOLCINI (2001), p. 168.

libere scelte di azione e della prevedibilità delle conseguenze sanzionatorie eventualmente poste a suo carico<sup>54</sup>.

Tanto premesso, la Corte costituzionale ha sottolineato come sia prima di tutto la lettera della legge e “non già la sua successiva interpretazione ad opera della giurisprudenza, che deve fornire al consociato un chiaro avvertimento circa le conseguenze sanzionatorie delle proprie condotte; sicché non è tollerabile che la sanzione possa colpirlo per fatti che il linguaggio comune non consente di ricondurre al significato letterale delle espressioni utilizzate dal legislatore”<sup>55</sup>.

Di qui l’esigenza<sup>56</sup> – avvertita dai giudici della VI Sez. – di discostarsi dall’indirizzo estensivo cristallizzato dalla sentenza *Pizzuto* e la conseguente nuova rimessione della questione alle Sezioni unite ex art. 618, comma 1 *bis*, c.p.p.<sup>57</sup>.

Il medesimo approccio restrittivo si ritrova in un’altra pronuncia, quasi coeva all’ordinanza di rimessione, nella quale la Sezione sesta (in una diversa composizione collegiale) è tornata a occuparsi dell’art. 316 *ter* c.p., censurando un’interpretazione *contra legem* e violativa del divieto di analogia, ma sorprendentemente condivisa dalle sentenze di primo e secondo grado<sup>58</sup>. Nel caso di specie, un pescatore aveva beneficiato

<sup>54</sup> C. Cost., sent. n. 98/2021. Per una riflessione di più ampio spettro sui plurimi fondamenti del divieto di analogia, il rinvio corre al recente lavoro di SICIGNANO (2024b), pp. 1 ss., che richiama i principi di riserva di legge, irretroattività, tassatività, prevedibilità, certezza del diritto, e – soprattutto – quello di frammentarietà del diritto penale, che rappresenterebbe la sintesi in cui sono racchiusi tutti gli altri principi.

<sup>55</sup> C. Cost., sent. n. 98/2021. PALAZZO (2022a), p. 993 ritiene che quella impressa dalla Corte sia “una vera e propria svolta”, specie se consideriamo il fatto che quest’ultima per “molti lustri aveva tenuto un atteggiamento tutt’altro che ostile al creazionismo giudiziale”. Per il vero, la sentenza in parola si pone in linea di continuità con quanto affermato dalla Consulta nella pronuncia che ha segnato l’epilogo dell’*affaire* Taricco (C. Cost., sent. n. 115/2018, commentata da DONINI (2018a), pp. 1 ss. e PULITANÒ (2018), pp. 1289 ss.), la quale – nel riconoscere il monopolio legislativo del diritto penale – ha chiarito che “rispetto a tale origine nel diritto scritto di produzione legislativa, l’ausilio interpretativo del giudice penale non è che un *posterius* incaricato di scrutare nelle eventuali zone d’ombra, individuando il significato corretto della disposizione nell’arco delle sole opzioni che il testo autorizza e che la persona può raffigurarsi leggendolo”. Suggestivo, in proposito, l’affresco di MAIELLO (2022b), p. 122, secondo cui la pronuncia n. 98 “traendo la legalità della legge dal baratro della sua dissoluzione e ricollocandola sui piani alti dei caratteri che delineano la fisionomia dello Stato (di diritto) di *civil law*. Si tratta di una parabola che se, per un verso, esplose con l’epicedio della vicenda Taricco, si consolida con le sentenze nn. 24 e 25/19 e trova per l’appunto sublimazione nella n. 98/21 in tema di analogia; per l’altro, può dirsi in qualche modo anticipata nei suoi prodromi dalla decisione n. 230 del 2012”. Nello stesso senso, altresì, LO MONTE (2023), pp. 545 ss.

<sup>56</sup> Ad avviso della Corte, una ulteriore conferma dell’imprescindibilità, ai fini dell’integrazione del reato, di un esborso di risorse pubbliche sarebbe rinvenibile nelle modifiche apportate all’art. 316 *ter* dall’art. 28 del d.l. 27 gennaio 2022, n. 4, che ha aggiunto, nel comma 1, il riferimento alle sovvenzioni e ha cambiato la *rubrica legis* da “indebita percezione a danno dello Stato” a “indebita percezione di erogazioni pubbliche”. Ebbene, dallo specifico e reiterato richiamo al concetto di erogazioni, si ricaverebbe che, in mancanza di un contegno attivo dalla P.A., non può ipotizzarsi l’integrazione del reato di cui all’art. 316 *ter* c.p. Cfr. Cass., VI, 11 luglio 2024, ord. n. 27639, cit.

<sup>57</sup> Ampi passaggi della sentenza della Consulta vengono riportati da Cass., VI, 11 luglio 2024, ord. n. 27639, cit., che enfatizza il valore del divieto di analogia, da intendersi quale “naturale completamento di altri corollari del principio di legalità in materia penale sancito dall’art. 25, secondo comma, Cost., e in particolare della riserva di legge e del principio di determinatezza della legge penale”.

<sup>58</sup> Cfr. Cass., VI, 23 maggio 2024, n. 26180, cit. Secondo CHIARAVIGLIO (2024), cit. la vicenda in questione presenta aspetti di similarità a quella posta al vaglio delle Sezioni unite, poiché, in entrambe le ipotesi, dalla

di un contributo regionale *una tantum* per la riconversione professionale in ambiti diversi dalla pesca marittima, salvo poi omettere di comunicare all'ente erogatore (la Regione) la ripresa di tale attività, circostanza che gli avrebbe imposto di restituire quanto indebitamente percepito.

Tanto il giudice di prime cure, quanto la Corte di appello avevano ricondotto la vicenda all'art. 316 *ter* c.p., riconoscendone l'integrazione anche a fronte di un'omissione di informazioni dovute successiva alla regolare percezione del beneficio. Fortunatamente, la S.C. ha censurato una simile lettura: per mezzo dell'introduzione dell'art. 316 *ter*, infatti, il legislatore "non ha attribuito rilievo penale alla condotta di indebita ritenzione degli aiuti, ma solo al loro indebito conseguimento"<sup>59</sup>. E – per quanto un tale assetto normativo possa comportare l'insorgenza di lacune, una disparità di trattamento tra situazioni espressive di un disvalore omogeneo<sup>60</sup> e forse, anche, la violazione degli obblighi di incriminazione assunti in sede di ratifica della Convenzione PIF – un allargamento del raggio di tipicità dell'art. 316 *ter* c.p. nel senso indicato dai giudici di merito non sembra invero tollerabile, dato che scaturisce da un forzatura del dato normativo che reca un grave *vulnus* al principio di tassatività<sup>61</sup>.

La sentenza appena richiamata, al pari dell'ordinanza di rimessione alle S.U., mostra una certa sensibilità verso il monito lanciato dalla sent. n. 98 del 2021, la quale – dopo aver appunto ribadito l'impossibilità "di riferire la norma incriminatrice a situazioni non ascrivibili ad alcuno dei suoi possibili significati"<sup>62</sup> – esorta i giudici a non cimentarsi in interpretazioni "sganciate dal tipo criminoso predeterminato nella fattispecie", finanche quando tale operazione sia motivata dall'esigenza di colmare vuoti

---

condotta tipica deriva un risparmio di spesa. Risparmio che, nel caso rimesso alle S.U., consiste in una ridotta prestazione patrimoniale del privato nei confronti dell'ente pubblico, mentre in quello affrontato dalla sentenza *de qua* nella ritenzione di una somma cui non si ha più diritto. A ben vedere, però, tra le due vicende vi sarebbe una rilevante differenza: nel caso qui esaminato, la condotta di mancata comunicazione di informazioni dovute non si colloca, infatti, in una fase genetica del procedimento concessorio, ma dopo il rilascio dell'erogazione, che è stata già lecitamente ottenuta dal soggetto agente, e dovrebbe semmai essere oggetto di restituzione.

<sup>59</sup> Cfr. Cass., VI, 23 maggio 2024, n. 26180, cit., la quale ha concluso che "le vicende risolutorie successive alla percezione dell'erogazione pubblica possono, dunque, rilevare sul piano amministrativo e civile, ma non su quello penale".

<sup>60</sup> Cfr. CHIARAVIGLIO (2024), cit.

<sup>61</sup> PALAZZO (2024), pp. 2182 ss. guarda con preoccupazione all'impostazione estensiva accolta, con una doppia conforme, dalle Corti di merito: l'evidente torsione cui è stata sottoposta la fattispecie di cui all'art. 316 *ter* rivelerebbe "una certa sciatteria, unita a bulimia" punitiva alla quale ha posto rimedio il solo intervento della S.C. "al prezzo di un ingolfamento dei ricorsi che potrebbero essere evitati e nuocciono alla sua funzione di nomofilachia".

<sup>62</sup> C. Cost., sent. n. 98/2021. In tali affermazioni riecheggia il pensiero di HASSEMER (1990), Rn. 80, secondo cui "l'analogia vietata inizia dove finisce l'effettivo significato delle parole". Per dirla con MANES (2018b), pp. 1222 ss. "il testo non può essere liquefatto nel contesto, o aggirato attraverso una ottimizzazione della *ratio legis* [...], giacché in ciascuna fattispecie è possibile e doveroso rintracciare un carapace semantico che nessuna interpretazione può perforare, se non al prezzo di trasformarsi in normazione alternativa o creazionismo giuridico".

di tutela ritenuti inaccettabili o dalla necessità di adeguare un vetusto dato normativo all'inesorabile scorrere del tempo<sup>63</sup>.

Quello che viene rivolto ai depositari del potere giurisdizionale è, insomma, un invito a una maggiore attenzione e prudenza nello svolgimento dell'attività ermeneutica, in ossequio al principio di tassatività. Affermare l'insuperabilità del limite fissato dal dato letterale e linguistico non significa affatto promuovere un ritorno all'anacronistica concezione che vede nel giudice una mera *bouche de la loi*, e non significa nemmeno ridurre i margini di manovra dell'interprete nell'indispensabile opera di "concretizzazione" e "modellamento" del tipo legale<sup>64</sup>: significa soltanto porre una barriera invalicabile, "un confine ultimo all'*inventio* della regola", di modo che il "creazionismo giudiziale" non tracimi in incontrollabile arbitrio<sup>65</sup>.

## 2.2. Il recepimento giurisprudenziale dei moniti lanciati dalla sent. n. 98/2021.

L'invito della Consulta non è rimasto inascoltato nella prassi<sup>66</sup>.

È del resto da qualche anno che, a fronte della ampia diffusione di indirizzi eccessivamente estensivi – dietro cui continua a celarsi un mascherato ricorso all'analogia<sup>67</sup> – si registrano virtuose tendenze verso letture più stringenti e rigorose del

<sup>63</sup> Sul punto, ancora, CUPELLI (2021), p. 1813; nonché MANES (2021), pp. 1233 ss. a parere del quale, in un'opera di doveroso *self restraint*, il giudicante è "tenuto a considerare impercorribili interpretazioni lasche e ad abbracciare con decisione un approccio rigorosamente antianalogico, seguendo una vera e propria deontologia ermeneutica". Che la necessità di dare soddisfazione a istanze di giustizia sostanziale non giustifichi estensioni analogiche *in malam partem* è considerazione ampiamente diffusa e di certo condivisibile. Ancora in epoca fascista VASSALLI (1939), pp. 1177 ss. si domandava retoricamente se fosse "meglio poter giungere a punire tutto ciò che è meritevole di punizione, attuare cioè su questa terra la giustizia tutta intera [...] oppure non rinunciare alla libertà, all'uguaglianza e ai tanti altri vantaggi che sono loro connessi".

<sup>64</sup> Cfr. DONINI (2024), p. 701.

<sup>65</sup> In questi termini si esprime PALAZZO (2022a), p. 995 che replica convintamente all'obiezione secondo cui i *dicta* della sent. n. 98 segnerebbero una sorta di ritorno all'antico, finendo con il "riesumare" un "primitivismo interpretativo" e sconfessando il fondamentale ruolo della giurisdizione. Della stessa opinione MAIELLO (2022b), p. 122 secondo cui il recupero del "significato letterale e linguistico" è compatibile "con la ricchezza e la costruttività dell'interpretazione" giudiziale "che ben può – e deve – continuare a svolgersi entro non marginali spazi di azione, costituendo il senso delle parole solo il confine esterno [...] della manovra di adeguamento dell'enunciato normativo ai fatti umani *hic et nunc*". Meno entusiasta è PELISSERO (2022), p. 151, a detta del quale gli argomenti prospettati dalla Consulta – che *de facto* ribadiscono quanto scritto in ogni manuale – rischiano di favorire un ritorno a una giurisprudenza avalutativa e una riaffermazione di un'idea autoritaria di legalità, risultando, peraltro, inadonei a risolvere i casi dubbi.

<sup>66</sup> Per una riassuntiva panoramica, CANTISANI (2022), pp. 1 ss.

<sup>67</sup> Cfr. PADOVANI (2023), p. 43; BARTOLI (2022), p. 9. *Amplius* MICHELETTI (2018), pp. 1 ss. Tali prassi ermeneutiche erano fortemente stigmatizzate da MARINUCCI (2007), pp. 1254 ss., il quale, richiamando Binding, sosteneva che l'interpretazione estensiva si rivelasse non di rado una semplice "camuffamento" sotto il quale "si nasconde pudicamente l'analogia". Sull'interpretazione estensiva come "cavallo di Troia" capace di mascherare letture in realtà analogiche, MUSCO (2004), p. 97. Peraltro, nel diritto vivente si registrano non isolati orientamenti che vanno ancora oltre e superano a piè pari il divieto di analogia, spingendosi a introdurre fattispecie delittuose nella sostanza nuove: il pensiero corre innanzitutto alla

dato normativo. Si parla, in proposito, di interpretazione *tassativizzante* o *tipizzante*<sup>68</sup>: un'interpretazione restrittiva e antianalogica, dunque, tesa a circoscrivere i margini applicativi della fattispecie in conformità ai canoni della frammentarietà e dell'*extrema ratio*, nonché ai principi di offensività e proporzione<sup>69</sup>.

Come il lettore può facilmente intuire, il primo terreno in cui il monito della Consulta ha parzialmente colto nel segno è proprio quello ove è “maturata” la sentenza n. 98 del 2021, che aveva ad oggetto una questione di natura processuale strettamente connessa all'interpretazione dell'art. 572 c.p. Segnatamente, il giudice rimettente dubitava della costituzionalità dell'art. 521 c.p.p., ove “non prevede la facoltà dell'imputato, allorquando sia invitato dal giudice del dibattimento ad instaurare il contraddittorio sulla riqualificazione giuridica del fatto, di richiedere al giudice del dibattimento il giudizio abbreviato relativamente al fatto diversamente qualificato dal giudice in esito al giudizio”, ravvisando un contrasto con i parametri di cui agli artt. 3, 24 e 111 della Costituzione<sup>70</sup>. La vicenda aveva come protagonista un soggetto che, nel corso di una relazione affettiva durata qualche mese e caratterizzata da permanenze non continuative di uno a casa dell'altro, aveva sottoposto la propria *partner* a plurimi episodi vessatori. A detta del giudice di prime cure, i fatti – che, in ipotesi accusatoria, erano stati ricondotti all'art. 612 *bis*, comma 2 c.p. – dovevano essere riqualificati *ex art.* 572 c.p., in forza del tradizionale orientamento che riconosce l'integrazione di tale delitto anche in assenza di una “stabile convivenza” tra reo e vittima ed al cospetto di un rapporto di mero fatto. La Corte ha, tuttavia, dichiarato la questione inammissibile, invitando il rimettente a confrontarsi con il “canone ermeneutico rappresentato [...] dal divieto di analogia a sfavore del reo”<sup>71</sup>, che sembrerebbe precludere alla configurabilità del reato di maltrattamenti allorché il soggetto agente e la propria vittima non siano membri della stessa famiglia o, comunque, non convivano<sup>72</sup>.

Sulla scorta di questi pregnanti rilievi, una parte della giurisprudenza successiva ha tentato di recepire – non senza criticità e incertezze – le indicazioni provenienti dalla Consulta. Così, accanto all'indirizzo maggioritario, che continua ricomprendere nell'art. 572 c.p. azioni vessatorie verificatisi in presenza di una relazione non formalizzata tra soggetti che non convivono o che coabitano soltanto saltuariamente<sup>73</sup>, si è fatta

---

giurisprudenza sull'art. 590 *sexies* c.p. Cfr. DEMURO (2018), pp. 1088 ss. La tendenza dei giudici a sfuggire ai vincoli imposti dalla lettera della legge, ripiegando su valutazioni guidate dalla coscienza e da valori metagiuridici veniva a suo tempo già denunciata da BRICOLA (1973), p. 69.

<sup>68</sup> Si tratta di un lessico impiegato dalla giurisprudenza sin dalla sentenza Paternò in tema di misure di prevenzione (Cass., S.U., 5 settembre 2017, n. 40076, commentata da F. BASILE (2019), pp. 452 ss.), che si ritrova anche in C. Cost., sent. n. 25/2019, commentata da F. MAZZACUVA (2019), pp. 987 ss. e MAIELLO (2019), pp. 332 ss.

<sup>69</sup> Come ben spiegato da MANES (2021), pp. 1223 ss., l'interprete dovrebbe procedere a una doverosa opera di *self-restraint*, in modo da colmare in via ermeneutica i difetti di tassatività della legge. Sull'interpretazione tassativizzante quale strumento “per realizzare in *action* la determinatezza della norma” si vedano: PALAZZO (2016), pp. 5 ss.; DONINI (2018b), pp. 79 ss.; PISANI (2024), pp. 2410 ss.; o, ancora, MANES (2018b), pp. 1222 ss.

<sup>70</sup> C. Cost., sent. n. 98/2021.

<sup>71</sup> C. Cost., sent. n. 98/2021.

<sup>72</sup> Cfr. POTETTI (2022), pp. 3703 ss.

<sup>73</sup> *Ex plurimis*: Cass., V, 26 settembre 2022, n. 36194; Cass., I, 3 novembre 2023, n. 44186; Cass., VI, 11 febbraio

progressivamente strada un'interpretazione più rigorosa, la quale propende per l'inquadramento di simili accadimenti entro i margini dell'art. 612 *bis* cpv. Le pronunce che si inscrivono in questo virtuoso filone intendono le nozioni di "famiglia" e di "convivenza" in una accezione ristretta, quella cioè di "comunità connotata da una radicata e stabile relazione affettiva interpersonale, da una duratura comunanza d'affetti, che non solo implichi reciproche aspettative di mutua solidarietà ed assistenza, ma sia fondata sul rapporto di coniugio o di parentela o, comunque, su una stabile condivisione dell'abitazione, ancorché, ovviamente, non necessariamente continua"<sup>74</sup>. Tali sentenze sottolineano giustamente che una diversa e più ampia interpretazione dell'art. 572 c.p. si porrebbe in contrasto con il "significato letterale dei sintagmi utilizzati nella descrizione degli elementi costitutivi della fattispecie" e, quindi, con il principio di cui all'art. 25, comma 2 Cost.<sup>75</sup>.

Un altro settore in cui risuonano gli echi della decisione della Consulta è quello dei reati in materia di turbativa previsti dagli artt. 353, 353 *bis* e 354 c.p., disposizioni storicamente ritenute ancillari<sup>76</sup>, ma che hanno via via assunto un ruolo di prim'ordine nel contrasto a fenomeni *lato sensu* corruttivi<sup>77</sup>. Nonostante la dottrina abbia da tempo messo in luce l'elevato grado di obsolescenza di queste figure criminose – ormai anacronistiche rispetto all'evoluzione della disciplina sulle procedure ad evidenza pubblica – la giurisprudenza ha comunque riservato loro un notevole spazio operativo<sup>78</sup>.

---

2021, n. 17888, in *One Legale*, che sono ferme nel ritenere configurabile "il reato di maltrattamenti in famiglia anche in presenza di un rapporto di convivenza di breve durata, instabile e anomalo, purché sia sorta una prospettiva di stabilità e un'attesa di reciproca solidarietà".

<sup>74</sup> Cfr. Cass., VI, 21 marzo 2022, n. 9663; Cass., VI, 11 ottobre, 2022, n. 38336; Cass., VI, 30 marzo 2023, n. 31390; Cass., II, 11 luglio 2024, n. 27728; Cass., II, 9 ottobre 2024, n. 37166, in *One Legale*. Tale impostazione si è, in particolare, consolidata con riguardo a condotte verificatesi dopo la cessazione della convivenza, specialmente quando gli *ex* coniugi o conviventi condividano la genitorialità di figli minori. Cfr. Cass., VI, 7 febbraio 2025, n. 5026, in *One Legale*.

<sup>75</sup> *Ex plurimis*: Cass., VI, 3 novembre 2021, n. 39532, in *One Legale*. Guarda con favore all'affermarsi del citato orientamento AIMI (2023), pp. 916 ss., il quale auspica anzi una ulteriore restrizione dei margini di tipicità dell'art. 572 c.p., da attuare per mezzo di una "riduzione teleologica" della fattispecie, che non riguardi soltanto il concetto di "persona convivente", ma anche quello di "persona della famiglia", così da includere nell'orizzonte applicativo della fattispecie "le sole condotte rivolte contro un familiare che, proprio a causa della coabitazione con il maltrattatore, versi in una situazione di particolare vulnerabilità". Su posizioni simili si attesta BARTOLI (2022), p. 10 s., a parere del quale il delitto di maltrattamenti potrebbe dirsi integrato solo al cospetto di una "relazione *hard*", ove sussista una "vera e propria unione quotidiana e progettuale di esistenza". Positiva anche la valutazione di MADEO (2022), p. 23, che auspica un intervento chiarificatore delle Sezioni unite. *Contra* RIONDATO (2022), p. 10, che ritiene fallimentari i tentativi giurisprudenziali di recepire gli appelli della Consulta, in quanto forieri di soluzioni disomogenee e non facilmente preventivabili.

<sup>76</sup> Per tutti MADIA (2012), pp. 12 ss. Di fattispecie "senza storia" parlano MORMANDO (1999), p. 6, nonché SANTANGELO (2023), p. 57.

<sup>77</sup> In proposito MANES (2018a), pp. 1143 ss. Osserva PENCO (2024a), p. 3 come la "riscoperta" dei reati posti a tutela delle gare pubbliche sia evidentemente "connessa alla moderna stagione di politica legislativa e giurisprudenziale volta a implementare il contrasto alla corruzione".

<sup>78</sup> La questione merita ben altro approfondimento, ed esula dal più ristretto perimetro del presente lavoro. Rimandiamo, anche per gli opportuni riferimenti bibliografici alle recenti monografie di SANTANGELO (2023), pp. 13 ss. e MORONE (2021).

Negli ultimi due decenni, infatti, molte sono le pronunce che – sfruttando la dilagante *vis expansiva* delle fattispecie *de quibus* – hanno compiuto “escursioni interpretative” davvero audaci, “al bivio tra analogia e interpretazione estensiva”<sup>79</sup>. Escursioni, di certo, agevolate dall’impiego, da parte del legislatore, di espressioni vaghe, ambigue, generiche, se non completamente in disuso – insomma – da un intrinseco *deficit* di determinatezza che, come dimostrano i fatti, priva le disposizioni in parola di una reale capacità “di filtro”.

Si pensi alle condotte di “altri mezzi fraudolenti” e di “collusione” tipizzate dagli art. 353 e 353 *bis*, o all’evento di tali delitti, rispettivamente il “turbamento” della gara o del procedimento amministrativo diretto a stabilire il contenuto del bando o alla nozione stessa di “gara nei pubblici incanti o nelle licitazioni private per conto di pubbliche amministrazioni” di cui all’art. 353 c.p., e, infine, al concetto di “atto equipollente” al bando di cui all’art. 353 *bis* c.p.<sup>80</sup>. Una lettura a maglie decisamente larghe di tali sintagmi normativi ha dato luogo a una incontrollata (e incontrollabile) “sovra-estensione del tipo legale” – a un fenomeno di *overbreath* – che, se da un lato, agevola la soddisfazione di istanze repressive avverso il malaffare in seno alla P.A., sempre particolarmente avvertite al livello mediatico, dall’altro, mette a serio rischio la tenuta costituzionale delle norme incriminatrici<sup>81</sup>.

Un freno a tali discutibili tendenze è stato, tuttavia, posto da alcuni recenti arresti della S.C., che – sull’onda lunga della sentenza n. 98/2021 – hanno impresso un tangibile cambio di rotta alla giurisprudenza sugli artt. 353<sup>82</sup> e 353 *bis*<sup>83</sup> c.p., convalidando un approccio maggiormente testualista<sup>84</sup>. Ecco allora che le fattispecie di turbativa – da fertile terreno di germinazione di letture estensive o cripto-analogiche – sono divenute laboratorio per sperimentare “le potenzialità applicative del metodo rigorosamente legalistico di interpretazione penale”<sup>85</sup>.

<sup>79</sup> Parafrasando MANES (2018a), p. 1143, trattasi di fattispecie caratterizzate da una “tipicità precaria ed umbratile”. In termini simili si esprime MADIA (2022), pp. 2 ss., che riconosce a tali disposizioni una “intrinseca capacità onnivora”. Non è allora un caso che la turbativa d’asta sia divenuta l’esempio di scuola per i filosofi del diritto per chiarire quali forme assuma l’analogia in materia penale. Cfr. CONSULICH (2024), pp. 649 ss.

<sup>80</sup> Per una visione di insieme di tali prassi estensive (o cripto-analogiche): PENCO (2024a), pp. 1 ss.; MORONE (2021), pp. 67 ss.; DONATI (2022), pp. 207 ss.

<sup>81</sup> Sul punto MADIA (2022), p. 2 secondo cui queste fattispecie sono divenute formidabili “strumenti di combattimento avverso qualsiasi irregolarità consumata all’interno delle procedura selettive”.

<sup>82</sup> Cfr. Cass., VI, 16 giugno 2023, n. 26225, con note di GATTA (2023a); BORSARI (2023), pp. 2716; FINA (2024); Cass., VI, 25 luglio 2023, n. 32319, con nota di GATTA (2023b); Cass., VI, 18 settembre 2023, n. 38127, con nota di MAIELLO (2024), pp. 695 ss.; Cass., 28 giugno 2022, n. 24772, con nota di LO MONTE (2023), pp. 545 ss.

<sup>83</sup> Cfr. Cass., VI, 16 febbraio 2022, n. 5536, con nota di MAIELLO (2022a), pp. 2487 ss. e SBARRO (2023), pp. 1648 ss.; Cass., VI,

Cass., VI, 29 maggio 2024, n. 21004, in *One Legale*.

<sup>84</sup> Cfr. PENCO (2024a), p. 19, nonché MAIELLO (2022a), pp. 2487 ss. che parla di una “svolta testualista”, per mezzo della quale viene rimesso “al centro della legalità penale l’*enunciato normativo* [...]”, vera “pietra d’angolo del diritto penale asseverato dalla Costituzione repubblicana”.

<sup>85</sup> Sulla peculiare formulazione di tali ipotesi criminose che, accanto a clausole aperte e a nozioni intrinsecamente vaghe, annoverano tra i loro elementi costitutivi anche “requisiti rigidi che selezionano isole di rilevanza penale strumentali ad esigenze di frammentarietà e, perciò, generatrici di lacune”, MAIELLO

Il pensiero corre, ad esempio, a quelle pronunce che hanno escluso che nella clausola ad analogia esplicita “atto equipollente al bando” contenuta nell’art. 353 *bis* c.p. possa esser ricompreso anche l’affidamento diretto senza bando, in quanto una interpretazione siffatta – sia pur teleologicamente conforme alla *ratio* sottesa alla fattispecie criminosa – varca “i paletti fissati dalla lettera della legge”, e finisce con “l’estendere l’ambito della norma incriminatrice e la tipicità della fattispecie con un procedimento analogico *in malam partem*”<sup>86</sup>.

O, ancora, al recente indirizzo giurisprudenziale che ha negato la configurabilità dell’art. 353 c.p. al cospetto di procedure relative all’assunzione di personale da parte dello Stato o delle sue articolazioni (Università, Regioni, Comuni o altri enti pubblici)<sup>87</sup>: il riferimento ai “pubblici incanti” e alle “licitazioni private” andrebbe inteso in senso tecnico, guardando alla normativa in materia di appalti pubblici, e ciò impedirebbe di assimilare i concorsi per il reclutamento del personale alle gare di cui all’art. 353 c.p., se non mediante un surrettizio ricorso all’analogia<sup>88</sup>.

Un conto, infatti, è l’interpretazione estensiva, che permette di riportare nell’ambito dell’art. 353 c.p. i diversi tipi di “procedure indette per la cessione di un bene ovvero per l’affidamento all’esterno della esecuzione di un’opera o della gestione di un servizio”. Altro conto è, invece, includere nel perimetro della fattispecie “ciò che ad essa

(2024), pp. 695 ss.

<sup>86</sup> Testualmente Cass., VI, 5 marzo 2025, n. 9159, in *One Legale*; Cass., VI, 16 febbraio 2022, n. 5536, cit. le quali ritengono “la condotta perturbatrice non finalizzata ad inquinare il contenuto del bando - o di un atto ad esso equipollente -, ma volta ad impedire la gara attraverso l’affidamento illegittimo diretto dei lavori [...] esterna al perimetro testuale della norma”, sottolineando come la sua inclusione nell’alveo dell’art. 353 *bis* sarebbe foriera di “torsioni interpretative volte a conformare il dato testuale per attribuirgli un significato ulteriore, distinto e più ampio, rispetto a quello desumibile dalla sua immediata lettura”. Cfr. altresì Cass., VI, 4 maggio 2022, n. 17876, in *One Legale*, che – pur aderendo all’indirizzo qui esaminato – fornisce un’interpretazione lata della nozione di “gara” di cui agli artt. 353 e 353 *bis* c.p., tesa a ricondurvi tutti quei casi in cui la procedura di affidamento diretto “prevede segmenti concorrenziali tra gli aspiranti che rendono omologabile la trattativa privata - perlomeno in relazione alla fase iniziale del procedimento - a una procedura di gara, considerata ufficiosa, informale, esplorativa, di sondaggio, di consultazione”. Critico intorno a questa diffusa impostazione PENCO (2024a), p. 24, secondo cui la scelta a includere nel concetto di “gara pubblica” la “gara informale”, indipendentemente dal suo *nomen juris*, rischia di essere di ostacolo a un reale recupero di tassatività di tali figure delittuose. Così facendo, la giurisprudenza continua paradossalmente ad avallare una interpretazione che “ha costituito il principale fattore di sovra-estensione delle norme incriminatrici *de quibus*”, *de facto* legittimando una riformulazione del delitto per mano del diritto vivente, ove il sintagma “gara nei pubblici incanti e nelle licitazioni private” è sostituito da “gara pubblica anche se informale o ufficiosa”. Così MAIELLO (2024), pp. 695 ss., il quale ravvisa in tale fenomeno un “traghetamento della fattispecie dal modello di tipo legale tassativo a *typus* ermeneutico, aperto ad un’attività di denotazione giudiziale sostanzialmente creativa”.

<sup>87</sup> Escludono la sussistenza del delitto in parola, ipotizzando l’integrazione dell’ormai derelitto abuso di ufficio: Cass., VI, 16 giugno 2023, n. 26225, cit. e Cass., VI, 18 settembre 2023, n. 38127, cit. relative al turbamento della procedura di mobilità per l’accesso a un posto di istruttore tecnico (rispettivamente, regionale e comunale); Cass., VI, 25 luglio 2023, n. 32319, cit., riguardante l’indebito condizionamento di un concorso per il reclutamento e la chiamata di professori universitari.

<sup>88</sup> Ad opinione di DONINI (2020), p. 5 s. l’inquadramento di condotte riguardanti tali procedure nell’ambito dell’art. 353 c.p. sarebbe frutto, prima che di una analogia, di una interpretazione sbagliata, che comporta una netta frattura tra diritto positivo e la sua interpretazione. La giurisprudenza tenterebbe insomma di colmare una lacuna violando chiaramente il dogma della legalità. Cfr. MADIA (2022), p. 16.

è *aliunde*”, facendo prevalere sul dato normativo l’intenzione dell’interprete di evitare lacune di tutela<sup>89</sup>.

In definitiva, dalla cursoria disamina di uno spaccato della recente giurisprudenza in materia di turbativa è emersa la buona capacità di resa del monito lanciato dalla Corte costituzionale, il quale – lungi dall’assumere una portata simbolica e declamatoria – ha favorito, *in action*, un recupero di centralità della dimensione letterale del precetto, apponendo argini, più o meno robusti, a inaccettabili torsioni della fattispecie legale.

Dietro un simile approccio sembra cogliersi, in controluce, una lodevole presa di coscienza, da parte degli esercenti la funzione giurisdizionale, dei limiti cui è soggetta “una ermeneutica rispettosa delle garanzie fondamentali”, che segna un ulteriore accrescimento del loro senso di “responsabilità”<sup>90</sup>. All’affermarsi di questi orientamenti tassativizzanti<sup>91</sup> è, infatti, sotteso il sostanziale rispetto di quelle regole (non scritte e non di meno fondamentali) di “deontologia ermeneutica” – controllo critico dell’itinerario interpretativo prescelto, radicale rifiuto dell’idea di un giudice di scopo “che cede alla tentazione di piegare il diritto alla bisogna”<sup>92</sup>, esercizio metodico del dubbio – che, come ricorda un illustre studioso, costituiscono la stella polare per fare “buon governo dei rapporti tra legalità penale e creazionismo giudiziale”<sup>93</sup>.

### 2.3. ... e la prospettazione di possibili qualificazioni alternative dell’indebito conseguimento del risparmio di spesa.

Il quadro tracciato nel precedente paragrafo ha consentito di meglio comprendere in quale contesto sia maturata la scelta della sesta Sezione di rimettere alle S.U. la questione inerente all’interpretazione “lata” dell’art. 316 *ter*. Sebbene la

---

<sup>89</sup> Nitida Cass., VI, 18 settembre 2023, n. 38127, cit., quando chiarisce che una operazione siffatta provocherebbe una insanabile frattura “tra la struttura e la tipicità della fattispecie e l’intento dell’interprete volto a conservare la *ratio* della norma e ad evitare, direttamente o indirettamente, la creazione di zone franche [...]. La stretta osservanza del principio di legalità” non consentirebbe mai di abbandonare “il dato letterale della norma incriminatrice ed il suo significato semantico, per ricercare profili ulteriori in grado di colorare ulteriormente il perimetro dell’illecito”.

<sup>90</sup> Il richiamo è a PALAZZO (2022a), p. 996; si legga però anche MANES (2021), pp. 1223 ss.

<sup>91</sup> In altro contesto, ma nel medesimo solco interpretativo, si colloca Cass., VI, 25 novembre 2024, n. 42941, commentata da PRANDI (2024) e MINELLONO (2025), pp. 482 ss. Quest’ultima sentenza – facendo buon governo dei principi enunciati dalla Consulta – ha escluso l’integrazione del delitto di accesso indebito a dispositivi idonei alla comunicazione da parte di soggetti detenuti previsto dall’art. 391 *ter* nel caso di introduzione in un istituto penitenziario della sola scheda SIM, dato che la disposizione richiama solo gli apparecchi telefonici e gli altri dispositivi idonei ad effettuare comunicazioni (come i tablet o i trasmettitori audio). Ricondurre nel suo alveo anche l’ingresso di parti di tali dispositivi, di per sé inidonee ad effettuare comunicazioni, oltre a collidere con la *littera legis*, comporterebbe un ulteriore arretramento della risposta repressiva, di dubbia compatibilità con i fondamentali principi di materialità, offensività e proporzione.

<sup>92</sup> Così MANES (2018b), pp. 1222 ss., il quale evoca lo spettro dell’interprete baro, che – pur negando di interpretare la disposizione in maniera creativa – amplia lo spettro applicativo del tipo delittuoso al fine di colmare ogni possibile vuoto di tutela.

<sup>93</sup> Ancora, PALAZZO (2021), p. 996 s.

giurisprudenza *post Pizzuto* fosse stabile nel riconoscere l'integrazione del reato in parola anche nei casi di indebito conseguimento di un risparmio di spesa o di un'esenzione, non era del tutto peregrino ipotizzare un *revirement* in senso restrittivo di tale pur granitico indirizzo. Il sovvertimento dell'impostazione prevalente sarebbe infatti parso in linea con recenti tendenze restrittive e anti-analogiche di cui abbiamo da conto, senza peraltro che ciò provocasse l'insorgenza di vuoti di tutela.

A tal proposito, i giudici rimettenti – nell'auspicare una rimeditazione dell'orientamento consolidato in sintonia ai principi di tassatività e determinatezza – formulano una serie di proposte alternative per l'inquadramento delle condotte di indebito conseguimento di risparmio di spesa derivante dalla riduzione dell'ammontare dei contributi previdenziali dovuti dal privato alla P.A.<sup>94</sup>.

A venir chiamato in causa è – in prima battuta – il reato di indebita compensazione di cui all'art. 10 *quater* del d.lgs. 10 marzo 2000, n. 74 (oggi abrogato e confluito nel nuovo art. 84 del d.lgs. 5 novembre 2024, n. 173), che punisce chiunque, nell'adempimento dei propri oneri contributivi, non versi le somme dovute, utilizzando in compensazione crediti non spettanti o inesistenti, per un importo annuo superiore a 50000 euro<sup>95</sup>. L'ordinanza di rimessione prospetta l'esistenza di un rapporto di *genus a speciem* tra l'art. 316 *ter* e l'art. 10 *quater*<sup>96</sup>. Quest'ultimo delitto potrebbe trovare applicazione pure innanzi a debiti e crediti per tributi diversi da quelli per le imposte dirette e sul valore aggiunto – purché inerenti a somme da corrispondere tramite Mod. F24 – e quindi, anche, in caso di omesso versamento di contributi di tipo assistenziale o previdenziale. La *ratio* della norma sarebbe, del resto, quella di punire il meccanismo dell'illecita compensazione tributaria, a prescindere dalla natura dei crediti insussistenti o non spettanti<sup>97</sup>.

Una interpretazione siffatta – sia pur largamente condivisa in giurisprudenza<sup>98</sup> – invero non convince, poiché si risolve nella costruzione di una fattispecie a geometria

<sup>94</sup> Cass., VI, 11 luglio 2024, ord. n. 27639, cit.

<sup>95</sup> Aderendo all'impostazione seguita da Cass., VI, 28 settembre 2021, n. 37085, in *One Legale*.

<sup>96</sup> In questo senso Cass., II, 28 febbraio 2012, n. 7662, in *One Legale*, secondo cui la sussistenza del "rapporto di specialità della fattispecie penale tributaria anche rispetto a quella dell'art. 316 *ter* c.p." sarebbe "fuori discussione".

<sup>97</sup> In dottrina: SOANA (2023), p. 440; dello stesso avviso, CAVALLINI (2017), p. 362; CAPOLUPO (2006), p. 7069 ss.; nel senso che l'applicabilità dell'art. 10 *quater* "non è condizionata dalla natura dei crediti e dei debiti coinvolti dalla compensazione, ma [unicamente] dalla circostanza che quest'ultima venga opposta nel modello unico F24", in quanto è "con tale modello che si corrispondono le somme dovute ai sensi dell'art. 17 del d.lgs. n. 241/1997, richiamato dall'art. 10 *quater*", SBARIGLIA (2021), p. 7 e BONIFACIO (2021), pp. 2432 ss.

<sup>98</sup> *Ex plurimis*: Cass., III, 28 gennaio 2025, n. 3374 commentata da ZANOTTI (2025), pp. 1 ss.; Cass., VI, 28 settembre 2021, n. 37085, cit.; Cass., *fer.*, 14 settembre 2022, n. 33893, con nota di SANTORIELLO (2022); Cass., III, 22 febbraio 2022, n. 23083 e Cass., III, 8 gennaio 2021, n. 389, in *One Legale*: "il delitto di indebita compensazione di cui all'art. 10-*quater* del D. Lgs. n. 74/2000 si configura, sia in caso di c.d. compensazione verticale, riguardante crediti e debiti per tributi di natura omogenea, sia in caso di c.d. compensazione orizzontale, concernente crediti e debiti di imposta di natura diversa, in quanto si concretizza in una condotta omissiva supportata dalla redazione di un documento ideologicamente falso, idoneo a prospettare una compensazione fondata su di un credito inesistente o non spettante. In questa prospettiva, l'indebito risparmio di imposta che la norma incriminatrice tende a colpire non può essere limitato al mancato

variabile, che vede dilatare in maniera eccessiva, e forse non facilmente prevedibile, il suo raggio operativo. Sarebbe, pertanto, preferibile il minoritario e più restrittivo indirizzo, che, valorizzando la collocazione dell'art. 10 *quater* all'interno di un testo normativo concernente i soli delitti in materia di imposte dirette e sul valore aggiunto, riconosce la sua integrazione unicamente innanzi a tributi di questo tipo, al cospetto, cioè, di indebite compensazioni di natura "propriamente fiscale"<sup>99</sup>.

In proposito, vi è chi ha denunciato il rischio di "derive interpretative" proprio nel senso di ricomprendere nell'alveo dell'art. 10 *quater* le condotte di coloro i quali "nelle denunce mensili delle retribuzioni, pongano a conguaglio somme che sostengano essere state anticipate a vario titolo ai lavoratori dipendenti", sottolineando come una conclusione siffatta – oltre ad essere sistematicamente incoerente – implicherebbe una palese forzatura del dato normativo, in spregio ai principi di riserva di legge e tassatività<sup>100</sup>. A ciò si aggiunga che, a uno sguardo più attento, questo genere di episodi non sembra nemmeno dar luogo a una compensazione indebita rilevante ai sensi dell'art. 10 *quater*, poiché il conseguimento del risparmio di spesa non scaturisce dall'indicazione, nel modello DM10, di un credito inesistente o non spettante da dedurre in compensazione, bensì dalla falsa attestazione della sussistenza dei requisiti necessari per accedere a un regime contributivo agevolato<sup>101</sup>.

Una seconda via prospettata dalla Corte rimettente è di riportare le condotte *de quibus* nell'ambito dell'art. 2, comma 1 *bis*, d.l. 12 settembre 1983, n. 463, l'omesso versamento dei contributi previdenziali<sup>102</sup>. Il delitto in parola si configura quando il datore di lavoro, pur beneficiando di sgravi contributivi, operi sulle buste paga dei

versamento delle imposte dirette o dell'IVA, ma coinvolge necessariamente anche le somme dovute a titolo previdenziale e assistenziale, il cui mancato pagamento, attraverso lo strumento della compensazione effettuata utilizzando crediti inesistenti o non spettanti, determina per il contribuente infedele un analogo risparmio di imposta". In senso conforme, incidentalmente, C. Cost., 21 febbraio 2019, n. 35. Ulteriori riferimenti in BUONOCORE (2021), pp. 1751 ss.; BERNAZZANI (2019), pp. 361 ss.

<sup>99</sup> Aderiscono a tale più restrittiva impostazione: Cass., I, 13 settembre 2019, n. 38042, in *One Legale*; Cass., II, 19 aprile 2016, n. 15989, cit. In dottrina: ZANOTTI (2021), pp. 1424 ss.; MUSCO e ARDITO (2021), pp. 361 ss.; AMBROSETTI, MEZZETTI e RONCO (2022), p. 504; secondo PERINI (2016), pp. 541 ss. questa conclusione sarebbe imposta dall'impianto generale del sistema penale tributario che è "calibrato sulla tutela delle imposte sul reddito e dell'imposta sul valore aggiunto".

<sup>100</sup> ZANOTTI (2025), p. 6; ANDÒ (2021), pp. 3727 ss. In questo senso è orientata Cass., III, 21 gennaio 2015, n. 5177, in *One Legale*, che aveva escluso l'integrazione della truffa aggravata, riconoscendo invece l'integrazione del delitto di cui all'art. 10 *quater* (ritenuto *lex specialis* rispetto all'art. 640 c.p.) in un caso in cui il soggetto agente aveva posto indebitamente a conguaglio, nelle denunce mensili delle retribuzioni (DM10), somme di denaro che faceva figurare come anticipate a vario titolo, per conto dell'INPS, ai lavoratori dipendenti. Critico, SANTORIELLO (2015), p. 883, che propende invece per la riconduzione di tali vicende nel perimetro dell'art. 316 *ter*.

<sup>101</sup> Così anche Cass., S.U., 26 marzo 2025, n. 11969, cit.

<sup>102</sup> Per facilità di lettura riportiamo il testo dell'art. 2, comma 1 *bis*: "l'omesso versamento delle ritenute di cui al comma 1, per un importo superiore a euro 10.000 annui, è punito con la reclusione fino a tre anni e con la multa fino a euro 1.032. Se l'importo omesso non è superiore a euro 10.000 annui, si applica la sanzione amministrativa pecuniaria da una volta e mezza a quattro volte l'importo omesso. Il datore di lavoro non è punibile, né assoggettabile alla sanzione amministrativa, quando provvede al versamento delle ritenute entro tre mesi dalla contestazione o dalla notifica dell'avvenuto accertamento della violazione". Si veda la ricostruzione di MANZI (2016), pp. 439 ss.

lavoratori le trattenute calibrate sul regime ordinario, così “locupletando lo sconto derivante dall’agevolazione indebitamente” conseguita<sup>103</sup>. Con la precisazione che, ai fini dell’insorgenza della responsabilità penale, occorre che i versamenti su base annua superino, nel loro complesso<sup>104</sup>, la soglia punibilità di 10.000 euro, dovendo altrimenti riconoscersi l’illecito amministrativo previsto dal primo periodo dell’art. 2, comma 1 *bis*<sup>105</sup>.

Anche questa seconda opzione ermeneutica risulta difficilmente percorribile, in quanto non pare esservi alcuna corrispondenza tra la condotta descritta dal menzionato art. 2 ed il fenomeno qui in esame, che non consiste nell’omesso versamento di somme ritenute dal datore di lavoro sulle retribuzioni dei propri dipendenti a titolo previdenziale o assistenziale, bensì nella indebita fruizione di una forma di agevolazione economica per effetto della presentazione, da parte del richiedente, di dichiarazioni attestanti cose non vere.

Da ultimo, l’ordinanza di rimessione ipotizza di ricomprendere le ipotesi *de quibus* nel perimetro di tipicità dell’art. 37 della l. 24 novembre 1981, n. 689. Trattasi della c.d. *frode previdenziale*, fattispecie evidentemente sussidiaria<sup>106</sup> che punisce, con la reclusione fino a due anni e salvo che il fatto costituisca più grave reato, il datore di lavoro “che, al fine di non versare in tutto o in parte contributi e premi previsti dalle leggi sulla previdenza e assistenza obbligatorie, omette una o più registrazioni o denunce obbligatorie, ovvero esegue una o più denunce obbligatorie in tutto o in parte non conformi al vero”<sup>107</sup>. Anche in tal caso, l’integrazione del delitto è subordinata al superamento di una soglia di punibilità: l’omesso versamento deve essere “non inferiore al maggiore importo fra euro 2582,28 mensili e il cinquanta per cento dei contributi complessivamente dovuti”.

Orbene, non sembrano rinvenirsi ostacoli di ordine testuale alla riconducibilità della vicenda posta al vaglio delle Sezioni unite nell’alveo dell’art. 37: la condotta di omessa o mendace presentazione di registrazioni o denunce obbligatorie si sostanzia, di norma, nella fraudolenta compilazione del modello DM10, mediante cui il datore di lavoro denuncia all’INPS le retribuzioni mensili corrisposte ai propri dipendenti, i contributi dovuti e l’eventuale conguaglio delle prestazioni da lui anticipate, nonché le agevolazione e gli sgravi<sup>108</sup>.

---

<sup>103</sup> Cfr. Cass., VI, 11 luglio 2024, ord. n. 27639, cit.; precisa che “la fattispecie si riferisce esclusivamente alle somme trattenute dal datore di lavoro sulla retribuzione dei lavoratori per la quota contributiva a loro carico e non anche alla quota contributiva che grava direttamente sul datore di lavoro” TUMMINELLO (2019), pp. 699 ss.

<sup>104</sup> A detta della pacifica giurisprudenza, ci troveremmo al cospetto di un reato a consumazione prolungata o caratterizzato da progressione criminosa, “nel cui ambito, superato il limite di legge, le ulteriori omissioni consumate nel corso del medesimo anno si attecchiano a momenti esecutivi di un reato unitario”: sicché “per determinare il superamento o meno del limite di legge di 10.000 euro, occorre considerare tutte le omissioni verificatesi nel medesimo anno”. Cfr. per tutte Cass., III, 9 gennaio 2024, n. 9196; Cass., III, 9 gennaio 2017, n. 649, in *One Legale*.

<sup>105</sup> Cass., S.U., 18 gennaio 2018, n. 10424, commentata da PENCO (2018), pp. 1176 ss.

<sup>106</sup> Sulla dimensione residuale di tale reato, SANTORIELLO (2014).

<sup>107</sup> Per una disamina della fattispecie basti qui il rinvio a SCORZA (2012), pp. 579 ss.

<sup>108</sup> Cfr. L’INSALATA (2019), pp. 1587 ss. In senso contrario si esprime la sentenza delle Sezioni unite – Cass.,

E, tuttavia, anche quest'ultima soluzione<sup>109</sup> non pare del tutto soddisfacente. L'art. 37 rappresenta, infatti, un presidio di tutela piuttosto debole, non pienamente idoneo ad assicurare una efficace repressione avverso questi ricorrenti episodi di evasione contributiva. Basti considerare il fatto che, ad una cornice edittale non certo draconiana e alla previsione della soglia di punibilità, si accompagna, al terzo comma, una causa speciale di estinzione del reato, operante in caso di regolarizzazione dell'accertata inadempienza<sup>110</sup>. D'altro canto, va però detto che la scelta di privilegiare l'esigenza di "far cassa" rispetto a quella di assicurare una qualche capacità preventiva alla minaccia della sanzione penale risulta perfettamente in linea alle recenti strategie di "funzionalizzazione riscossiva", che costituiscono anzi la vera cifra caratteristica dell'odierno *ius terribile oeconomicum*<sup>111</sup>.

#### 2.4. Un esito prevedibile: la conferma di un'interpretazione a "maglie larghe" dell'art. 316 ter.

Come era lecito pronosticare, nonostante la netta presa di posizione in senso contrario da parte dei giudici rimettenti, la pronuncia delle Sezioni unite del marzo 2025 ha confermato la persistente validità dell'orientamento maggioritario, negando con forza che l'interpretazione tesa a ricondurre entro i margini dell'art. 316 *ter* c.p. l'indebito ottenimento di un risparmio di spesa determini effetti creativi in violazione del divieto di analogia *in malam partem*<sup>112</sup>.

A riprova della fondatezza di un indirizzo siffatto viene richiamata una pluralità di argomenti di ordine letterale, sistematico, storico e teleologico, che convergerebbero tutti nel senso di attribuire alla fattispecie *de qua* una portata sostanzialmente onnicomprensiva, il cui disvalore risiede nell'indebito conseguimento di una agevolazione economica per effetto delle condotte decettive del richiedente, sia essa consistita in un diretto esborso di risorse pubbliche (c.d. forma diretta) o, viceversa, in un mancato ingresso di ricchezza nelle casse dello Stato (cd. forma indiretta).

---

S.U., 26 marzo 2025, n. 11969, cit. – la quale precisa che il disvalore del fatto incriminato dall'art. 37 "gravita intorno elementi documentali tipici", mentre nel caso di specie si discute di un falso riguardante "i presupposti e le condizioni per l'attivazione" di una procedura che dà diritto all'ottenimento di un beneficio economico.

<sup>109</sup> Caldeggiata da TUMMINELLO (2023), pp. 280 ss.

<sup>110</sup> Inoltre, il secondo comma dispone la sospensione del procedimento penale nel caso in cui l'evasione accertata formi oggetto di ricorso amministrativo o giudiziario, sino al momento di conclusione di tali giudizi. Emerge quindi chiara l'opzione di restringere gli spazi operativi del diritto penale, dando la possibilità al soggetto a cui è contestata la violazione di far innanzitutto valere le proprie ragioni nelle sedi più appropriate e consentendogli, inoltre, di regolarizzare il proprio debito – anche a mezzo di dilazione o pagamento rateale – fino al momento dell'esercizio dell'azione penale. Cfr. L'INSALATA (2019), pp. 1592 ss. e SCORZA (2012), pp. 585.

<sup>111</sup> In argomento, da ultimo, MONGILLO (2024), pp. 1558 ss. e PENCO (2024b). Per una forte critica al meccanismo premiale architettato nell'art. 37, che trova la sua ragione d'essere in una logica politico-fiscale, rendendo la minaccia del ricorso allo *ius terribile* un mero strumento di riscossione dei tributi, TUMMINELLO (2023), p. 284.

<sup>112</sup> Cass., S.U., 26 marzo 2025, n. 11969, cit.

A detta della Corte, la conclusione estensiva troverebbe una robusta conferma nella lettera della legge e, segnatamente, nell'utilizzo di un lessico atecnico e scevro di "specificazioni qualitative" – potenzialmente riferibile alle più disparate tipologie di ausilio economico – e nell'impiego della diade concessi o erogati. In particolar modo, l'impiego della disgiuntiva "o" indicherebbe che i due termini assumono un significato autonomo e indipendente, che non per forza coincide "con quello costituito dalla materiale dazione di somme di denaro"<sup>113</sup>. Se, infatti, a livello etimologico, *erogare* vuol proprio dire "effettuare una spesa" o "mettere a disposizione un bene o un servizio", il verbo *concedere* non evoca tanto la materiale consegna di una *res*, quanto piuttosto i concetti di "dare un permesso" o di "prestare consenso"<sup>114</sup>. Argomentando in tal modo, il nucleo identificativo del reato risiederebbe, in ogni caso, nella presentazione della richiesta da parte del soggetto attivo e nel conseguente ottenimento del diritto a un beneficio economico, la cui fruizione non è consentita per legge<sup>115</sup>. Pertanto, ai fini dell'integrazione dell'art. 316 *ter* c.p., nulla rilevarebbe il fatto che la percezione dell'indebito sia avvenuta in forma diretta (mediante erogazione) ovvero "a cronologia invertita", per effetto della concessione di un beneficio in termini di risparmio di spesa, poiché entrambi i modelli procedimentali si risolvono nella produzione di un vantaggio patrimoniale nei confronti del soggetto agente<sup>116</sup>.

Siffatta lettura a maglie larghe dell'art. 316 *ter* risulterebbe, inoltre:

i) coerente – sul piano sistematico – con gli approdi raggiunti dalla giurisprudenza eurounitaria in tema di aiuti di stato. Essa è pacifica nel riportare in tale nozione ogni tipo di misura che "allevi gli oneri gravanti sul bilancio di impresa", quindi sia il "trasferimento di fondi pubblici", sia la rinuncia alla riscossione di quanto dovuto<sup>117</sup>;

ii) in linea con quanto disposto dall'art. 12 della l. 241/1990, che detta la disciplina sui provvedimenti attributivi di vantaggi economici da parte della P.A, senza alcuna distinzione di sorta tra le diverse tipologie di beneficio: la norma parla, infatti, di "attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere"<sup>118</sup>;

iii) rispettosa della volontà del legislatore storico, che – nell'introdurre l'art. 316 *ter* – intendeva dare piena soddisfazione agli obblighi assunti con la ratifica della Convenzione PIF, colmando ogni possibile vuoto di tutela. Convenzione che, all'art. 1

---

<sup>113</sup> *Ibidem*.

<sup>114</sup> *Ibidem*. In senso conforme: Cass., VI, 14 maggio 2018, n. 21317, in *One Legale*, che – riconoscendo la sussistenza del reato *de quo* in un caso in cui alla presentazione di attestazioni mendaci era seguito il rilascio di un *voucher* per la frequenza di un corso di formazione regionale – ha chiarito che "concedere" non significa soltanto "consegnare", ma anche (e soprattutto) "accordare dando il proprio formale assenso".

<sup>115</sup> *Ibidem*.

<sup>116</sup> In proposito, le Sezioni unite danno seguito a quanto da loro stesse affermato nella sentenza *Pizzuto*, ove precisarono che "la nozione di contributo va intesa [...] quale conferimento di un apporto per il raggiungimento di una finalità pubblicamente rilevante e tale apporto [...] e non può essere limitato alle sole elargizioni di danaro". Cfr. Cass., S.U., 25 febbraio 2011, n. 7537, cit., espressamente riprese da Cass., S.U., 26 marzo 2025, n. 11969, cit.

<sup>117</sup> Cass., S.U., 26 marzo 2025, n. 11969, cit.

<sup>118</sup> *Ibidem*.

lett. a) definisce, quali “frodi in materia di spese”, tutte quelle azioni ed omissioni relative “all’utilizzo o alla presentazione di dichiarazioni o di documenti falsi, inesatti o incompleti cui consegue il percepimento o la ritenzione illecita di fondi” comunitari. Orbene, il mancato richiamo, nell’art. 316 *ter*, alle condotte di ritenzione illecita non ne precluderebbe affatto la criminalizzazione, potendo esse ricomprendersi nell’ampio perimetro di significato delle locuzioni “indebito conseguimento” e “indebita percezione” utilizzate da legislatore interno.

Questi, in estrema sintesi, i passaggi chiave della motivazione della sentenza delle Sezioni unite, la quale è pervenuta a una soluzione indubbiamente sostenibile dal punto di vista teleologico e sistematico. Si consideri inoltre che l’adesione all’indirizzo estensivo ha il sicuro pregio di evitare il prodursi di una irragionevole disparità di trattamento tra fattispecie che, in concreto, si differenzerebbero unicamente per le modalità di acquisizione del beneficio. Al contempo, l’opzione prescelta assicura una più estesa protezione ai beni giuridici tutelati, consistenti – come noto – nella libera formazione della volontà della P.A. e nella corretta allocazione delle risorse pubbliche<sup>119</sup>.

Fermo restando quanto premesso, l’aspetto che meno convince dell’approccio convalidato dalle S.U. è la perentoria affermazione della sicura compatibilità di suddetto orientamento con la lettera della legge. A noi pare che la pregevole opera di ingegneria ermeneutica messa a punto dalla Corte non riesca fugare il dubbio che “sotto le mentite spoglie dell’interpretazione teleologica” e conforme alle fonti UE dell’art. 316 *ter* c.p. si celi “una vera e propria analogia costituzionalmente vietata”<sup>120</sup>. Le Sezioni unite – lo abbiamo appena visto – attribuiscono un rilievo centrale alla diade *concessi o erogati*, incentrando il disvalore della fattispecie delittuosa sull’ottenimento, da parte del richiedente, del diritto a qualsiasi tipo di beneficio economico.

È però arduo non intravedere in tali argomenti una forzatura, sia pur giustificata dalla buona ragione di garantire una protezione effettiva e completa degli interessi finanziari pubblici o dell’Unione europea. A suscitare le maggiori perplessità è il fatto che l’evento descritto dall’art. 316 *ter* – il conseguimento indebito di erogazioni – sembra evocare un diretto esborso di risorse pubbliche, che vengono corrisposte dalla P.A. al privato, e non anche l’inverso meccanismo di illecita ritenzione, da parte del privato, di somme dovute alla P.A.

Incerto è l’esito cui si perverrebbe effettuando il *test* di “riscrittura della disposizione”, che – secondo attenta dottrina – consentirebbe di distinguere l’analogia vietata dall’interpretazione estensiva concessa sulla base della necessità di procedere alla riscrittura della fattispecie legale per includere nel suo orizzonte operativo il prodotto di una certa operazione ermeneutica<sup>121</sup>. Ad uno sguardo più attento, ci sembra proprio che

---

<sup>119</sup> Sulla natura plurioffensiva dell’art. 316 *ter* c.p., che tutela tanto interessi di natura pubblicistica quanto direttamente il patrimonio dell’ente erogatore: BENUSSI (2021), p. 545; SEMINARA (2024), p. 1178.

<sup>120</sup> L’espressione è di PALAZZO (2021), p. 1219.

<sup>121</sup> Intorno alla portata di un simile *test* e per una esemplificazione pratica del suo funzionamento: DONINI (2024), p. 701; nonché SCEVI (2020), p. 33, la quale rileva, non di meno, che in taluni casi la riscrittura può essere il semplice portato dell’attività costruttiva, e non creativa, dell’interprete. Anche secondo CONSULICH (2020), p. 38 le ridefinizioni stipulative andrebbero vietate. Egli ritiene inoltre che il giudice dovrebbe aver cura di selezionare l’interpretazione che genera più chiarezza e certezza nei destinatari, preferendo – di

la scelta di equiparare l'indebito conseguimento di una erogazione all'ottenimento di un risparmio di spesa dia luogo a una manipolazione della lettera della legge, che andrebbe – in definitiva – riscritta, menzionando espressamente la condotta di indebita ritenzione di risorse pubbliche.

Tutto ciò sarebbe quantomeno sufficiente per affermare che l'impostazione adottata dalle Sezioni unite rientra nel novero dei casi-limite tra analogia e interpretazione estensiva. Il che – nell'ottica dei fautori dell'interpretazione tassativizzante – dovrebbe condurre al rifiuto di un tale orientamento, nel rispetto della non scritta regola di deontologia ermeneutica dell'"*in dubio pro analogia et abstine*"<sup>122</sup>.

Sappiamo però bene che – a differenza di quanto, ad esempio, accade in Francia<sup>123</sup> – nel nostro ordinamento non esiste alcun obbligo di interpretare in maniera "stretta" la legge penale: il solo invalicabile limite è costituito dalle barriere (spesso fragili) del significato letterale e linguistico delle parole. "Dentro il ring, dentro i confini pur sempre elastici del testo c'è sempre spazio per battaglie ermeneutiche [...] dove è il magistrato" a dover scegliere "all'interno della disposizione la norma più confacente ai casi che la prassi presenta"<sup>124</sup>.

A questo proposito, ci siano consentite due precisazioni.

La prima è che ogni attività interpretativa ha, per definizione, natura analogica, poiché è basata sulla comparazione tra casi, sulla ricerca di similitudini e differenze<sup>125</sup>. La seconda è che – al netto di ogni possibile fictio – l'interprete non ha un ruolo meramente dichiarativo, non è acritico recettore di "sostanze normative già pienamente formate"<sup>126</sup>, bensì il tessitore di una trama complessa, il quale seleziona quale significato, tra quelli astrattamente possibili, attribuire all'enunciato normativo, anche alla luce della *ratio* dell'incriminazione e delle mille variabili di contesto<sup>127</sup>.

fronte all'ambiguità – la ricostruzione più favorevole al reo, secondo il modello della *rule of lenity*.

<sup>122</sup> Preconizzata da DONINI (2011), p. 113 s.; ulteriori sviluppi in MANES (2018b), p. 11 e SANTANGELO (2022), p. 320; altresì LUPO (2023), p. 229.

<sup>123</sup> Cfr. l'art. 111-4 del Code pénal: "*La loi pénale est d'interprétation stricte*". Riflettono sull'opportunità di introdurre un divieto di interpretazione estensiva MUSCO (2004), p. 112 s.; PIERGALLINI (2025), p. 14. In realtà, se anche venisse introdotta una simile previsione legislativa, presumibilmente la giurisprudenza troverebbe "modo di ridefinire la collocazione del confine, che oggi passa tra analogia e interpretazione estensiva e che un domani potrebbe passare tra interpretazione estensiva e interpretazione letterale". Così PELISSERO (2024), p. 155.

<sup>124</sup> Pregnante la raffigurazione di DONINI (2024), p. 701.

<sup>125</sup> BARTOLI (2024b), pp. 923 ss. Sul carattere analogico di ogni procedimento interpretativo, HASSEMER (2007), p. 188 e, tra i penalisti nostrani, RONCO (2006), p. 710, il quale è scettico sulla possibilità di individuare un discrimine tra analogia e interpretazione estensiva. Nell'ampio dibattito sviluppatosi tra i filosofi del diritto è equilibrata la posizione di VELLUZZI (2006), p. 141 secondo cui "l'assimilazione tra analogia e interpretazione estensiva sul piano della struttura del ragionamento non comporta *ipso facto* la loro assimilazione sul piano dei risultati del ragionamento". Su questa scia, senz'altro condivisibili i rilievi di PALAZZO e BARTOLI (2023), p. 136, i quali – pur consapevoli delle difficoltà nel distinguere tra i due processi ermeneutici – ritengono che una rinuncia a tratteggiare tale confine rappresenterebbe un duro colpo per la tenuta del principio di legalità.

<sup>126</sup> La metafora è di VOGLIOTTI (2011), pp. 30 ss.

<sup>127</sup> D'altronde, come ricorda PALAZZO (2022a), p. 995, "il miracolo del linguaggio verbale è consentire la comunicazione tra i parlanti senza impedire l'adeguamento della veste verbale alle svariate manifestazioni

In tale articolato processo, a essere sicuramente vietata è solo e soltanto quella interpretazione che supera il limite della “certezza negativa”, ammettendo l’inclusione nell’ambito operativo della fattispecie legale di categorie di fatti “che senza alcun dubbio non sono riconducibili alla sua portata semantica”<sup>128</sup>. In altri termini, il divieto di analogia definisce il “perimetro esterno” oltre cui non ci si può legittimamente spingere, identificabile, ormai è chiaro, nello svolgimento di un’attività ermeneutica che supera “tutti i possibili significati linguistici del significante” delle espressioni contenute nella *lex scripta*<sup>129</sup>.

Insomma, “delle parole si possano fare molteplici usi, ma non qualunque uso”<sup>130</sup>.

Certo è che detto confine non sempre è visibile a occhio nudo, anzi talora perde ogni consistenza e diviene fluido e sottile<sup>131</sup>. In questi casi, non certo infrequenti, colui che la legge deve applicare è chiamato al compimento di valutazioni altamente discrezionali e, per loro natura, politiche<sup>132</sup>. È ciò che accade innanzi a fattispecie formulate in maniera sintatticamente e semanticamente imprecisa, affette da un congenito *deficit* di determinatezza<sup>133</sup>. Del resto, bisogna tenere a mente che lo stesso significato linguistico delle parole non è un presupposto, ma esso stesso il risultato di un procedimento interpretativo, di frequente complesso<sup>134</sup>.

Ragione per cui, dinanzi a disposizioni contenenti espressioni vaghe, ambigue, oscure, generiche o polisenso – proprio come il nostro art. 316 *ter* c.p. – accertare una sicura violazione del divieto di analogia risulta obiettivamente proibitivo.

---

della realtà”. Egualmente nitide le affermazioni della S.C. in Cass., S.U., 21 gennaio 2010, n. 18288, *De Jure*, la quale – riassumendo la posizione della giurisprudenza di Strasburgo – chiarisce che “il processo di conoscenza di una norma presuppone una relazione di tipo concorrenziale tra potere legislativo e giudiziario, nel senso che il reale significato della norma, in un determinato contesto socio-culturale, non emerge unicamente dalla mera analisi del dato positivo, ma da un più complesso unicum, che coniughi tale dato con l’atteggiarsi della relativa prassi applicativa”. Il giudice, pertanto, “riveste un ruolo fondamentale nella precisazione dell’esatta portata della norma, che, nella sua dinamica operativa, vive attraverso l’interpretazione che ne viene data. La struttura necessariamente generica della norma è integrata e riempita di contenuti dall’attività concretizzatrice della giurisprudenza”.

<sup>128</sup> PALAZZO (2003), p. 527; VELLUZZI (2006), p. 143. Nello stesso senso la giurisprudenza: da ultimo Cass., S.U., 28 marzo 2024, n. 12759, in *One Legale*, ove si precisa che lettera della legge “costituisce il limite di ogni altro metodo ermeneutico, ivi compreso quello dell’interpretazione estensiva, e non può essere superato, neppure per mezzo dell’interpretazione costituzionalmente conforme”.

<sup>129</sup> A riguardo v. BARTOLI (2024b), pp. 923 ss., secondo cui più che di divieto di analogia dovrebbe discutersi “di tracciamento di un confine oltre il quale si colloca un’analogia inammissibile”, considerato, appunto, il carattere analogico del ragionamento interpretativo. Sulla stessa linea DIGIOVINE (2009), p. 93, che distingue tra “analogia interna” *permessa* e “analogia esterna” *vietata*.

<sup>130</sup> Così, facendo propria la posizione di Umberto Eco, DIGIOVINE (2018), p. 57.

<sup>131</sup> GUASTINI (2011), p. 282.

<sup>132</sup> Sul carattere non politicamente neutro dell’attività interpretativa, PIERGALLINI (2025), p. 14.

<sup>133</sup> La carenza di tassatività delle norme penali è oramai un *topos* del diritto penale contemporaneo. Rileva icasticamente RISICATO (2021), p. 8: “se giurisprudenza e tassatività vacillano, legislazione e tassatività sono, negli ultimi tempi, quasi un ossimoro”. In argomento, con riguardo all’art. 572 c.p. RIONDATO (2022), p. 8.

<sup>134</sup> Cfr. PALAZZO (2003), p. 527. Del resto, è ormai assodato che ogni operazione interpretativa non ha natura rigidamente sillogistica e deduttiva, ma è un processo più articolato di matrice induttivo-abduttiva, “che dal particolare va al generale” e/o “dal particolare va ad altro particolare”. Cfr. DIGIOVINE (2018), p. 57.

Ecco, dunque, che la vicenda concernente il delitto di indebita percezione culminata nella pronuncia delle Sezioni unite dello scorso marzo costituisce una rappresentazione paradigmatica della difficile giustiziabilità del divieto di analogia.

Da una parte, essa ci mostra come il controllo in merito al rispetto di tale principio sia rimesso in via pressoché esclusiva ai giudici comuni, cui non a caso sono rivolti i moniti della sent. n. 98/2021. *Rebus sic stantibus* appare realisticamente difficile ipotizzare un sindacato della Consulta sulla legittimità o meno di questo o quell'indirizzo giurisprudenziale. Posta l'attuale assenza di un istituto che consenta all'individuo di presentare ricorso diretto per la lesione dei suoi diritti fondamentali<sup>135</sup>, spetta unicamente all'organo giudicante assicurare una interpretazione *secundum legem*<sup>136</sup>. Laddove questi ritenesse che un certo itinerario ermeneutico non rispetti il vincolo imposto dal divieto di analogia, dovrebbe immediatamente astenersi dal percorrerlo, divenendo così superfluo il ricorso alla Corte costituzionale. Al contrario, qualora – come nel *nostro caso* – il giudice concludesse per la piena compatibilità dell'interpretazione prospettata alla lettera della legge, chiaramente si guarderebbe dall'invocare l'intervento della Consulta<sup>137</sup>.

Dall'altra parte, l'analisi della decisione delle Sezioni unite ci costringe a prendere atto della portata non risolutiva delle indicazioni fornite della sent. n. 98/2021, specie in presenza di disposizioni carenti di tassatività e formulate con una tecnica normativa scadente<sup>138</sup>.

---

<sup>135</sup> Del tipo del *recurso de amparo* previsto in molti Paesi di lingua spagnola e portoghese del *Verfassungsbeschwerde* tedesco. Sui diversi modelli di ricorso diretto e sulla loro eventuale importazione nel nostro sistema di giustizia costituzionale, PASSAGLIA (2020), pp. 3 ss.

<sup>136</sup> Come ricordano VIGANÒ (2016), p. 7 e PALAZZO (2021), p. 1219 non vi sono oggi strumenti esterni alla giurisdizione capaci di porre un freno all'affermazione e al consolidamento di prassi giurisprudenziali che, dietro le etichette formali dell'interpretazione estensiva, avallano letture sostanzialmente analogiche, perpetuando una violazione dell'art. 25, comma 2 Cost. S'interroga sulla possibilità che la Corte costituzionale possa procedere, a legislazione vigente, a un controllo incidentale sul rispetto della legalità da parte di un orientamento giurisprudenziale estensivo, BARTOLI (2022), p. 21, che reputa questo scenario non implausibile. *De Jure condendo*, PALAZZO (2022a), p. 994 analizza pregi e limiti di un diretto coinvolgimento della Corte nel sindacato sul rispetto del divieto di analogia in materia penale; si veda inoltre l'originale proposta di CADOPPI (2021), p. 297, che auspica l'introduzione di una forma di ricorso diretto simile al *judicio de amparo* "da azionarsi in casi estremi, come ultima *Thule*" innanzi a un istituendo tribunale a ciò specificamente dedicato, in modo da garantire un reale controllo "avverso sentenze che indebitamente travalicano il dettato normativo, fuoriuscendo da ogni possibile limite di significato delle parole del legislatore". Nello stesso solco si pone MAIELLO (2020), p. 138 s.

<sup>137</sup> PALAZZO (2021), p. 1219. Ha in effetti ragione CONSULICH (2020), p. 39 a ribadire che una collettiva trasgressione da parte della giurisprudenza vale, da sé, a porre nel nulla il divieto di analogia.

<sup>138</sup> Cfr. PELISSERO (2022), p. 149, secondo cui il recepimento dei moniti della Consulta "presuppone norme strutturate in modo tale da rendere nettamente tracciabile il confine tra analogia vietata ed interpretazione estensiva ammessa". Di qui la metafora che paragona l'approccio testualista adottato dalla Corte alla visione "di un quadro di Mondrian, con linee nette e colori chiaramente definiti", trascurando però il fatto che, nella maggior parte dei casi, le disposizioni ricordano piuttosto "una tela di Turner, con figure abbozzate e colori sfumati che si sovrappongono in contorni che scompaiono". In termini simili RISICATO (2021), p. 2, la quale ricorda che la tassatività di una fattispecie non è "il risultato del divieto di analogia", ma un suo presupposto: "non solo il precetto tassativo non può colmare le lacune normative che legittimano il ricorso all'analogia, ma crea esso stesso lacune intenzionali entro cui si collocano i nostri diritti di libertà".

È vero: la Corte costituzionale ha tracciato la strada da seguire, consegnando ai giudici comuni dei “criteri-guida” che potremmo riassumere in un invito all’autocontrollo e al senso del limite di fronte al “significato letterale della legge”<sup>139</sup>. Tuttavia, se un testo è poco chiaro, mal costruito e non pienamente intelleggibile, i margini dell’interpretazione estensiva possono essere facilmente dilatati con semplici *escamotage* retorici o con più o meno evidenti manipolazioni della lettera della legge. Ed è in questi casi che i *dicta* della Consulta rischiano di trasformarsi in vuote petizioni di principio, da riproporre acriticamente, a supporto della validità dell’indirizzo prescelto.

In definitiva, quando struttura e contenuti della disposizione non consentono di identificare con nettezza il limite della “certezza negativa”, assottigliando ulteriormente il diaframma tra analogia vietata e interpretazione permessa, ciò che legittima una certa opzione ermeneutica – a noi pare – è il ricorso a una rigorosa tecnica argomentativa, che affianchi all’imprescindibile analisi della morfologia e della sintassi dell’enunciato normativo, un’accurata ricerca sulla radice teleologica del “tipo criminoso forgiato dal legislatore”<sup>140</sup>, nonché una valutazione sulla conformità dell’indirizzo prescelto rispetto ai canoni di offensività, ragionevolezza e proporzione sanzionatoria.

Nelle ipotesi di confine, questa ponderata indagine permetterebbe di “corroborare” e “puntualizzare” o, viceversa, di smentire gli incerti risultati forniti dall’esegesi della *lex scripta*<sup>141</sup>. Un approccio siffatto, sebbene non assicuri un completo ripristino della “legalità legalistica” – aspirazione che ha l’amaro sapore dell’utopia innanzi a un legislatore perennemente disinteressato all’attuazione dell’imperativo costituzionale di “formulare norme concettualmente precise sotto il profilo semantico”<sup>142</sup>

<sup>139</sup> Cfr. PALAZZO (2022a), p. 996.

<sup>140</sup> L’idea non è certo nuova: già KAUFMANN (2004), p. 70 rinveniva il limite dell’analogia vietata “nel tipo di illecito che sta alla base della fattispecie legale”. Esalta il parametro del tipo legale, ritenendolo il fondamento di una nuova ermeneutica tesa a conciliare “i margini interpretativi con la necessità di rimanere vincolati alle indicazioni legislative”, BARTOLI (2022), pp. 1 ss.; altresì, PALAZZO (2006), pp. 528 ss.; DE FRANCESCO (2018), a detta del quale il tipo legale costituirebbe una sintesi tra “il segno linguistico” e il disvalore intrinseco dell’incriminazione. Tra i filosofi del diritto: VOGLIOTTI (2011), p. 121 ss., il quale demanda all’interprete il difficile compito di ricercare “lo scopo dell’enunciato normativo”, il “suo contenuto di disvalore tipico” e, dunque, in definitiva il “tipo”; nonché CARLIZZI (2016), p. 104, che rifiuta l’equazione “comprensione teleologica = applicazione analogica *in malam partem*”, precisando come la ricerca dello scopo della norma può contribuire alla “determinazione del tipo criminoso” nella misura in cui permette di “puntualizzare il fine pratico associato alle parole della legge”, senza però trascendere dai limiti ultimi fissati dalla lettera.

Per una critica a una concezione siffatta il rinvio corre a SANTANGELO (2022), pp. 317 ss., a detta della quale le ricostruzioni incentrate sul tipo legale, sulla “sostanza del reato”, rischiano di rivelarsi mere congetture, che risultano poco controllabili e privi di solidi appigli, aprendo *de facto* le porte all’analogia.

<sup>141</sup> CARLIZZI (2016), p. 105.

<sup>142</sup> Nonostante il monito lanciato da C. Cost., sent. n. 98/2021, i recenti tracciati di politica criminale ed il perenne stato di crisi delle istituzioni democratico-rappresentative rendono davvero ingenuo ipotizzare un recupero di attenzione nel processo di costruzione “linguistica e letterale” delle fattispecie incriminatrici. Cfr. CONSULICH (2020), p. 36 e, diffusamente, FERRAJOLI (2024), che ravvisa un autentico “dissesto nel linguaggio delle leggi”, reso palese da una generalizzata “indeterminatezza semantica”, dall’oscurità e, talora, dall’incomprensibilità del dato normativo. Peraltro, a ben vedere, pretendere una esatta definizione dei confini dell’incriminazione risulta utopistico e controproducente: compito del legislatore è (sarebbe) quello di fornire all’interprete una disposizione quanto più possibile chiara e non di “congelare

– sembra comunque garantire il rispetto delle fondamentali garanzie dell’individuo, che a nostro avviso costituiscono oggi la prima ragion d’essere del divieto di analogia vigente in materia penale.

Tirando le fila del discorso, quella offerta delle Sezioni unite è un’interpretazione al limite<sup>143</sup> – e forse anche al di là – della lettera della legge, collocata esattamente sul crinale che separa analogia e interpretazione estensiva. Ciò nondimeno, ci pare che questa ineliminabile condizione di incertezza possa essere, in qualche misura, “superata” (o meglio, “compensata”) facendo leva sulla sicura conformità dell’orientamento suffragato dalla S.C. alla *ratio* dell’incriminazione descritta dal tipo legale, che consiste appunto nel reprimere l’indebito ottenimento di risorse pubbliche. Peraltro, tale opzione ermeneutica, oltre ad apparire rispettosa dei già evocati principi di offensività, ragionevolezza e proporzione, è condivisa da un indirizzo da tempo consolidato nel diritto vivente, e quindi certo, prevedibile<sup>144</sup> e accessibile, come prescritto a livello convenzionale. Nessun *vulnus* viene dunque recato al destinatario del precetto e, a ben vedere, non è nemmeno pregiudicata la doverosa soggezione del giudice alla legge imposta dall’art. 101, comma 2 Cost: ad una disposizione fortemente indeterminata la Corte ha risposto con una rigorosa ricostruzione dell’essenza profonda, dello “spirito”<sup>145</sup>, del tipo legale.

### 3. La seconda questione sul tavolo: l’individuazione del momento consumativo del reato.

Una volta chiarito che i fatti di indebita percezione mediante risparmio di spesa rientrano nel perimetro di tipicità dell’art. 316 *ter* c.p., le Sezioni unite hanno dovuto fornire risposta al secondo quesito formulato nell’ordinanza di remissione, concernente l’individuazione del *tempus commissi delicti* nelle ipotesi – tutt’altro che infrequenti nella prassi – di conseguimento di prestazioni periodiche.

Dato che si tratta di una fattispecie a evento naturalistico, l’impostazione preferibile, perché rispettosa del dato testuale, è quella che identifica il momento consumativo del reato nel tempo e nel luogo in cui l’erogazione viene indebitamente ottenuta e non nella fase, logicamente e cronologicamente anteriore, in cui l’ente assume l’obbligo al rilascio del beneficio economico per effetto delle condotte illecite del

---

semanticamente il tipo”, così da consentirgli di “metter[ne] a fuoco” il perimetro applicativo alla luce della mutevolezza e “dell’incandescenza dei fatti, dell’intero *corpus iuris* e delle categorie di senso e di valore della comunità di appartenenza al momento dell’azione”. Cfr. VOGLIOTTI (2011), p. 138.

<sup>143</sup> Riconosce carattere estensivo all’interpretazione che riporta il “mancato versamento mediante compensazione” entro la cornice testuale dell’indebito conseguimento, FINOCCHIARO (2015), p. 13.

<sup>144</sup> Sul canone della prevedibilità, caposaldo della legalità convenzionale, che assume una “posizione tendenzialmente soverchiante rispetto alla riserva di legge”, v. nella sterminata bibliografia: PALAZZO (2022b), pp. 941 ss. VIGANÒ (2016), pp. 1 ss.; nel senso che la prevedibilità costituisce oggi il principio che consente “il pieno dispiegamento di contenuti di garanzia già insiti nella legalità”, CONSULICH (2020), p. 43.

<sup>145</sup> L’espressione è di SANTANGELO (2022), p. 314.

richiedente<sup>146</sup>. La giurisprudenza maggioritaria è di avviso parzialmente contrario e – insistendo sul fatto che l’art. 316 *ter* rappresenta un presidio avverso la dispersione di risorse pubbliche – ritiene che il delitto in parola si consumi già “nel momento e nel luogo in cui la P.A. dispone l’accredito dei contributi, finanziamenti, mutui agevolati o altre provvidenze in favore di chi ne abbia indebitamente fatto richiesta”<sup>147</sup>.

A tali posizioni, si è recentemente affiancata un terzo indirizzo, che vede nell’art. 316 *ter* un reato a consumazione anticipata. Quest’ultima impostazione prende le mosse dal ricorrente (e discutibile) assunto secondo cui l’indebita percezione di erogazioni pubbliche, a differenza della truffa, designa una fattispecie di pericolo e non di danno, in quanto non contempla tra i suoi elementi essenziali né l’induzione in errore, né gli artifici o raggiri – apoditticamente ritenuti fatti “strutturalmente diversi” dalle condotte tipizzati dall’art. 316 *ter*<sup>148</sup> – e nemmeno i requisiti dell’ingiusto profitto con altrui danno, presenti invece nell’art. 640 c.p. Ed è proprio facendo leva sull’assenza del riferimento al danno patrimoniale che tale minoritario orientamento individua il *tempus commissi delicti* nel momento dell’acquisizione del diritto al beneficio e non in quello della sua effettiva riscossione<sup>149</sup>. Una conclusione siffatta risente, senza dubbio, delle peculiarità del contesto in cui è maturata – quello delle frodi commesse nella procedura per il conseguimento delle detrazioni da *Superbonus* 110% – ove il soggetto agente, per mezzo della presentazione di documenti falsi, dapprima vede accordarsi dalla P.A. il diritto alla detrazione fiscale, poi, eventualmente, cede il relativo credito di imposta, il quale viene infine materialmente riscosso. La scelta di degradare le fasi della cessione del credito e della sua effettiva riscossione a *post facta* non punibili – sulla scorta del rilievo che il credito concesso dalla P.A. è già immediatamente monetizzabile dal soggetto agente –

---

<sup>146</sup> Cfr. BENUSSI (2021), p. 551; DI VIZIO (2023), p. 6; in questo senso, *ex plurimis*: Cass., VI, 23 maggio 2024, n. 26180, cit.; Cass., VI, 18 gennaio 2022, n. 2125, in *One Legale*. Molto chiara sul punto Cass., VI, 4 settembre 2019, n. 24890, commentata da PONTEPRINO (2020), p. 205: La S.C., dopo aver ribadito la necessità di una rigorosa ricostruzione in fatto, correttamente precisa che il reato di cui all’art. 316 *ter* si consuma quando l’agente “consegue la disponibilità concreta dell’erogazione, perché è in tale momento che si verifica la dispersione del denaro pubblico”.

<sup>147</sup> Tale diversa impostazione ha ricaduta sulla determinazione della competenza per territorio, che si radica non già nel luogo della riscossione dell’erogazione da parte del beneficiario ma in quello in cui “ha sede l’ente pubblico che eroga il contributo”. Cfr. Cass., VI, 27 febbraio 2025, n. 8214; Cass., VI, 2 marzo 2023, n. 9060; Cass., VI, 19 febbraio 2013, n. 12625, in *One Legale*, che, per l’appunto, identifica il momento consumativo con quello della delibera attraverso cui la P.A. ha erogato il denaro a favore delle società richiedenti; Cass., VI, 14 luglio 2023, n. 30770, con note di ROCCHI (2023), pp. 1295 ss. e PERRONE (2023). L’A. mette in luce le differenze strutturali rispetto alla truffa aggravata ove sarebbe, invece, il conseguimento dell’ingiusto profitto (elemento assente nell’art. 316 *ter*) a dar luogo alla consumazione del reato.

<sup>148</sup> Ad esempio: Cass., VI, 9 maggio 2013, n. 35220, Rv. 256927, a detta della quale l’art. 316 *ter* configura un reato di pericolo integrato dalla “mera violazione di prescrizioni volte ad evitare la adozione di sistemi che possano nascondere comportamenti fraudolenti, a prescindere dalla prova di condotte di tal genere, che, se sussistenti, consentirebbero di ravvisare ulteriori figure criminose”; cfr. altresì Cass., II, 19 febbraio 2019, n. 7594, in *One Legale*.

<sup>149</sup> Cfr. Cass. II, 16 giugno 2023, n. 37138, in *One Legale*, la quale afferma, appunto, che il reato si consuma “con l’indebita acquisizione del diritto alla detrazione fiscale”, in quanto già in quel momento “l’ente erogatore non è più nella possibilità di recuperare quanto erogato ed il soggetto beneficiario ha già avuto l’accrescimento del proprio patrimonio”. Similmente, Cass., VI, 28 ottobre 2024, n. 46354, in *De Jure*.

comporta, però, l'ennesima torsione del tipo legale, palesando l'inadeguatezza dell'art. 316 *ter* c.p. nella repressione di tali perniciosi fenomeni.

Ci pare tuttavia doveroso, ancora una volta, ribadire che l'art. 316 *ter* c.p. presenta l'inequivoca fisionomia di un reato di evento, e che quest'ultimo consiste nel conseguimento indebito delle erogazioni e non della mera titolarità del diritto ad ottenerle. Una diversa interpretazione appare all'evidenza forzata, e, in definitiva, *contra legem*.

Tutto ciò premesso, per quanto a noi più da vicino rileva, i problemi sorgono quando i benefici indicati dall'art. 316 *ter* c.p. siano corrisposti in più ratei dilazionati nel tempo. Intorno a questo profilo i giudici rimettenti avevano denunciato l'esistenza di un latente contrasto giurisprudenziale, la cui risoluzione non inciderebbe soltanto sull'individuazione del *tempus commissi delicti* (e quindi *in primis* sul decorso della prescrizione), ma anche sul computo del *quantum* indebitamente percepito e, dunque, sul superamento o meno della soglia di punibilità, al di sotto della quale si configura il mero illecito amministrativo di cui al secondo comma dell'art. 316 *ter* c.p.

Un primo orientamento riconduce il reato di indebita percezione di erogazioni pubbliche nella magmatica categoria dei delitti a consumazione prolungata o a evento frazionato<sup>150</sup>; sicchè, laddove l'utilità indebita non venga percepita *una tantum* ma mediante il rilascio di un'erogazione periodica, sussisterebbe un solo reato, che si consuma al momento dell'ultima corresponsione. Ragionando in tal modo, il caso posto al vaglio delle Sezioni unite sembrerebbe integrare gli estremi di un unico delitto, ed il superamento o meno della soglia prevista dall'art. 316 *ter* dipenderebbe dalla sommatoria tra tutti gli importi indebitamente compensati<sup>151</sup>. Le reiterate condotte illecite dell'agente, consistenti nelle esposizioni di dati falsi sui moduli DM10 compilati ogni mese, costituirebbero momenti esecutivi di un reato unitario, caratterizzato da un approfondimento dell'offesa all'interesse protetto dall'art. 316 *ter*<sup>152</sup>.

A questa prima impostazione, i rimettenti contrappongono un secondo indirizzo, che riconosce la sussistenza di una pluralità di illeciti, tanti quanti sono i risparmi di spesa indebitamente ottenuti per mezzo della compilazione dei singoli DM10 e del correlativo versamento di un importo ridotto tramite il modello F24. Ne conseguirebbe che le valutazioni inerenti al superamento della soglia di punibilità andrebbero effettuate con riguardo al "al risultato economico derivante da ciascuna delle condotte decettive produttive di un'erogazione non dovuta" e, dunque, mese per mese<sup>153</sup>.

---

<sup>150</sup> *Ex plurimis*: Cass., VI, 4 maggio 2023, n. 18333; Cass., VI, 21 marzo 2022, n. 9661. Cass., VI, 23 settembre 2021, n. 45917; Cass., III, 8 ottobre 2014, 6809; Cass., II, 9 marzo 2015, 26761, in *One Legale*.

<sup>151</sup> Cfr. Cass., VI, 11 luglio 2024, ord. n. 27639, cit. In questo solco si porrebbero: Cass., VI, 8 gennaio 2021, n. 10790, Rv. 281084; Cass., VI, 23 ottobre 2010, n. 48820, Rv. 257430, che, come avremo modo di vedere meglio *infra*, riguardano fattispecie parzialmente differenti.

<sup>152</sup> Si veda quanto incidentalmente affermato da Cass., II, 20 gennaio 2023, n. 2351, in *One Legale*, che – non senza ambiguità – riporta nel novero dei reati a consumazione prolungata quelle ipotesi delittuose caratterizzate dalla "reiterazione di condotte che rimangono distinte tra di loro", individuando la consumazione nel momento in cui avviene la cessazione delle condotte dell'agente.

<sup>153</sup> Cfr. Cass., VI, 9 agosto 2021, n. 31223, in *One Legale*: nel caso di specie, il datore di lavoro aveva attestato falsamente all'INPS di aver anticipato a un suo dipendente delle indennità di malattia, effettuando così il

Detto contrasto sembra emergere proprio con riguardo alle ipotesi di indebito conguaglio effettuato per il tramite della compilazione mendace del modulo DM10. Il pensiero corre agli sviluppi di una recente vicenda processuale<sup>154</sup>, relativa ad un soggetto, che aveva fittiziamente esposto, nei moduli presentati ogni mese all'INPS, la corresponsione a una propria dipendente di una indennità di maternità, così ottenendo in compensazione il conguaglio degli importi fittiziamente indicati con quelli da lui dovuti all'ente previdenziali. In quell'occasione, i giudici di primo e secondo grado affermarono l'integrazione di un unico illecito – sopra soglia – facendo leva sull'unicità della determinazione volitiva e sulla reiterazione delle condotte indebite. Di contrario avviso la Cassazione, che – nell'annullare con rinvio la sentenza di appello – osservò come la compensazione dei contributi dovuti all'INPS avvenga, di norma, sulla base di dichiarazioni mensili, in relazione alle quali va accertato il superamento della soglia prevista dall'art. 316 *ter*. Non sussisterebbe, dunque, un unico reato a consumazione prolungata, ma tanti singoli illeciti (penali o amministrativi, a seconda del raggiungimento o meno della soglia) quanti sono i conguagli contributivi indebitamente ottenuti<sup>155</sup>. Non è poi da escludere – precisò ancora la S.C. – che, in concreto, le false attestazioni contenute nei modelli compilati mensilmente diano diritto a un credito che viene però portato in compensazione in un unico F24, sempre nel corso del medesimo anno solare<sup>156</sup>. Ciò può influire, chiaramente, sull'individuazione del *tempus commissi delicti* e sul computo della somma indebitamente conseguita, perché a rilevare – ai fini dell'integrazione dell'art. 316 *ter* – sono sempre e comunque le “modalità attraverso cui l'imputato abbia recuperato le somme falsamente dichiarate anticipate”<sup>157</sup>.

Ora, se è pur vero che il cursorio richiamo a questa particolare vicenda dimostra l'esistenza di oscillazioni nella giurisprudenza di merito, ci sembra, però, che – per lo

---

conguaglio di tali somme con quelle dovute all'ente previdenziale. Orbene, in quell'occasione, la Corte ha stabilito che il superamento della soglia di punibilità vada apprezzato “in relazione all'entità della erogazione della singola condotta percettiva, di per sé integrante la fattispecie incriminatrice”. In altri termini, a fronte di “comportamenti reiterati nel tempo, ai fini della rilevanza penale della condotta, occorre avere riguardo al risultato economico derivato da ciascuna delle condotte decettive produttive di un'erogazione non dovuta - in quanto integranti autonomamente reato - e non anche alla somma di essi”; v. anche Cass., II, 19 aprile 2016, n. 15989, cit., la quale ha ulteriormente precisato che “il reato si consuma nel momento in cui il datore di lavoro provvede a versare all'INPS (sulla base dei dati indicati sui modelli DM10) i contributi ridotti per effetto del conguaglio cui non aveva diritto, venendo così - tramite il mancato pagamento di quanto altrimenti dovuto - a percepire indebitamente l'erogazione dell'ente pubblico”.

<sup>154</sup> Cfr. Cass., VI, 25 febbraio 2020, n. 7462, con nota di BENEVENTO (2020) e DI MAIO (2021), pp. 1657 ss.

<sup>155</sup> Cfr. BENEVENTO (2020).

<sup>156</sup> La S.C. si allinea alle indicazioni fornite dalla Circolare INPS del 6 febbraio 2006, n. 15, recante il Manuale di compilazione del modello DM10/2, nella quale veniva precisato che “la compensazione degli importi a credito può essere effettuata con il modello F24, anche utilizzando più modelli, comunque entro 12 mesi dalla scadenza del termine di presentazione del DM10/2. (Circolare 8 giugno 1999, n. 126). Decorso il termine di dodici mesi, comunque nel caso in cui il datore di lavoro per motivi diversi non può portare a compensazione il credito (es. incapienza nel limite compensabile con modello F24 ecc.), dovrà essere presentata all'INPS la domanda di rimborso, o di compensazione ordinaria con altri contributi a debito del datore di lavoro”.

<sup>157</sup> Cass., VI, 25 febbraio 2020, n. 7462, cit.

meno in sede di legittimità – il contrasto prospettato dai rimettenti sia più apparente che reale.

Di questa opinione si mostrano anche le Sezioni unite, le quali – dopo aver ripercorso l’evoluzione giurisprudenziale sul punto – hanno concluso che i due orientamenti evocati siano, a ben vedere, concordi nell’affermare la natura unitaria e a consumazione prolungata o, al contrario, la pluralità di illeciti, a seconda del fatto che le singole percezioni indebite siano causalmente riconducibili a una sola condotta decettiva originaria o, viceversa, a una pluralità di condotte tipiche.

Da una tale premessa discende che, essendo nel caso di specie identificabile un unico fatto genetico – ossia l’iniziale richiesta di accesso alle agevolazioni economiche previste dal bando P.O.R. Puglia mediante la presentazione di dichiarazioni mendaci e il conseguente atto amministrativo con cui la P.A. autorizzava il rilascio dei benefici in questione –, può dirsi integrato un unico delitto di indebita percezione, che si consuma con l’ottenimento dell’ultimo sgravio contributivo<sup>158</sup> e, non invece, un concorso materiale tra una pluralità di illeciti amministrativi e/o di reati (eventualmente avvinti dal vincolo della continuazione)<sup>159</sup>.

### 3.1. L’art. 316 ter come reato a consumazione prolungata.

Un’analisi critica delle conclusioni cui è pervenuta la sentenza *Tomaificio* rende a nostro avviso opportuno distinguere il piano delle petizioni di principio da quello della loro concreta declinazione nella peculiare fattispecie oggetto di giudizio.

Quanto al primo profilo, la Corte non fa che ribadire ciò che in apparenza è ovvio: al netto delle speculazioni dottrinali, infatti, in giurisprudenza è ormai pacifico che – a fronte di vicende ove da una originaria condotta illecita consegue un evento destinato a reiterarsi nel tempo – sono integrati gli estremi di un solo reato, definibile appunto a consumazione prolungata<sup>160</sup>.

---

<sup>158</sup> Cass., S.U., 26 marzo 2025, n. 11969, cit.

<sup>159</sup> Benché dalla lettura della sentenza delle Sezioni unite e dell’ordinanza di rimessione non emergano esplicite indicazioni sul punto, sembra comunque potersi affermare che, nel caso di specie, ogni singolo conguaglio indebito oltrepassasse il valore della soglia di punibilità di cui all’art. 316 ter. Nei motivi di ricorso, il collegio difensivo della società ricorrente si limitava, infatti, a denunciare la mancata declaratoria della prescrizione del reato presupposto della responsabilità amministrativa dell’ente ex D.lgs. 231, sostenendo appunto la tesi della sussistenza di una pluralità di reati. Opzione ermeneutica che, concretamente, appariva assai più vantaggiosa per il reo, in quanto dal suo riconoscimento sarebbe scaturita l’applicazione della causa estintiva in relazione a gran parte degli episodi delittuosi. A riguardo, è bene ricordare che i fatti oggetto della pronuncia delle Sezioni unite si sono verificati in un’epoca in cui il termine prescrizionale, anche in caso di riconoscimento del vincolo della continuazione, andava calcolato avendo riguardo di ogni singolo reato e non in maniera unitaria, come invece prescritto dall’art. 158 c.p. a seguito delle modifiche (chiaramente *irretroattive* perché *in malam partem*) apportate dalla l. 3/2019. È quindi evidente che la risoluzione del quesito posto al vaglio delle Sezioni unite ha maggiori implicazioni pratiche, perché riferito a delitti verificatisi nel vigore del previgente e più favorevole regime dettato dalla legge ex Cirielli.

<sup>160</sup> Ad esempio: Cass., II, 2 ottobre 2023, n. 39731, in *One Legale*.

Paradigmatico l'esempio del soggetto che ometta di comunicare alla P.A. competente la perdita dei requisiti per l'accesso a una pensione di invalidità<sup>161</sup> o il decesso dell'avente diritto a una pensione di vecchiaia<sup>162</sup>, continuando a percepire i relativi ratei. A prescindere dai possibili dubbi relativi all'inquadramento di tali vicende nella truffa aggravata o nell'indebita percezione, quel che ad oggi appare certo è che in ipotesi del genere – ove l'inganno viene perpetrato a monte e *una tantum* – è configurabile un unico reato, che si consuma con la ricezione dell'ultimo pagamento<sup>163</sup>.

Questi peculiari fenomeni criminosi vengono riportati nel più ampio *genus* dei reati di durata<sup>164</sup>, categoria mobile, non facilmente definibile a priori e quasi del tutto sconosciuta al nostro legislatore<sup>165</sup>, il quale si limita a fare riferimento al reato permanente, peraltro all'unico scopo di individuare il termine di decorso della prescrizione (coincidente col momento della cessazione della permanenza) e di stabilire un criterio di determinazione della competenza per territorio diverso da quello applicabile per i reati istantanei. E, tuttavia, espressioni quali "reato a consumazione prolungata", "reati a evento frazionato", "reati a duplice schema" *et similia* sono largamente impiegate nella prassi per descrivere vicende che si protraggono nel tempo, dando luogo a un approfondimento dell'offesa tipica.

Il tema delle fattispecie di durata è strettamente correlato a due ulteriori questioni: quella riguardante la possibile scissione del binomio tra perfezione e consumazione e quella dell'individuazione del discrimine tra unità e pluralità di reati.

Principiando dal distinguo – anch'esso privo di riferimento normativo – tra *consumazione formale* o *perfezione* e *consumazione materiale* o *sostanziale*, va innanzitutto ricordato che con il primo gruppo di locuzioni si suole fare riferimento a quella fase in cui il fatto corrisponde *in toto* allo schema descritto dal tipo legale. La consumazione materiale si identifica, invece, con il momento in cui effettivamente si completa la concreta vicenda criminosa: essa può ben coincidere con la consumazione formale, ma nel caso delle fattispecie di durata si sposta cronologicamente in avanti, fino a quando viene protratta la realizzazione dell'offesa tipica<sup>166</sup>.

Orbene, la dottrina – prendendo le mosse da risalenti studi e dalla distinzione tra *Vollendung* e *Beendigung* recepita dal *Strafgesetzbuch* tedesco<sup>167</sup> – ha molto riflettuto

<sup>161</sup> Cfr. Cass., VI, 23 settembre 2021, n. 45917, cit.; Cass., II, 2 maggio 2019, n. 23185, in *One Legale*.

<sup>162</sup> Cfr. Cass., VI, 4 aprile 2018, n. 14940; Cass., VI, 27 luglio 2017, n. 37490; Cass., VI, 27 marzo 2015, n. 13066, in *One legale*; Cass., II, 23 ottobre 2013, n. 48820, cit.

<sup>163</sup> Da ultimo: Cass., II, 10 marzo 2025, n. 5510, in *One Legale*

<sup>164</sup> Nel senso che "l'alternativa al reato istantaneo non è il solo reato permanente, ma tutta una serie di ipotesi che possono esser fatte rientrare" nello spettro dei reati di durata, BARTOLI (2001), pp. 137 ss., il quale però assimila i reati a consumazione prolungata ai reati eventualmente abituali. Si veda ancora ID. (2000), pp. 470 ss. Sullo statuto dei reati abituali, si rimanda a BELLAGAMBA (2023), pp. 175 ss.

<sup>165</sup> Colorita ma calzante la descrizione fornita da BIANCHI (2023), p. 58, che la descrive come una "categoria cabriolet", "buona per tutte le stagioni", dotata di "tutti i pregi e i difetti di un'enorme duttilità".

<sup>166</sup> Per tutti, nella manualistica italiana, MANTOVANI (2020), p. 425.

<sup>167</sup> In proposito, PROSDOCIMI (1982), pp. 139 ss., pp. 156 ss., il quale rifiuta la contrapposizione tra consumazione formale e sostanziale, ma al contempo osserva come in taluni delitti "a struttura iterativa" i requisiti del tipo possono ripetersi anche in modo non continuativo nel tempo, mediante una iterazione della condotta tipica, "dando vita a un periodo consumativo se, in base ai criteri che disciplinano la materia

intorno alla predicabilità di una tale scissione a legislazione vigente, senza trascurare le rilevanti implicazioni pratiche che ne possono eventualmente scaturire: dall'individuazione del termine da cui decorre il corso della prescrizione alla definizione della competenza per territorio, dalla configurabilità del concorso di persone nella fase *post* perfezionativa alle conseguenze in punto di commisurazione della pena, senza considerare eventuali questioni di diritto intertemporale<sup>168</sup>.

In assenza di un solido substrato normativo, si sono divise il campo molte e variegate teorie, tanto che un autorevole studioso della materia non ha potuto fare a meno di constatare che “ogni soluzione dell'enigma” – se ben argomentata – risulta “tutto sommato plausibile”<sup>169</sup>.

Così, a impostazioni più aperturiste – tese ad ammettere, sia pur con rilevanti sfumature, l'esistenza di una macro-categoria dei reati di durata – ha fatto eco la posizione di chi vede nel ricorso alla logica del prolungamento della consumazione una violazione del principio di legalità, un'opera di vero e proprio creazionismo, che – oltre a moltiplicare le incertezze – conduce a una indebita dilatazione della tipicità penale, finendo peraltro con il legittimare un'applicazione analogica *in malam partem* della (scarna) disciplina prevista per il reato permanente<sup>170</sup>.

Dal canto suo, la giurisprudenza – come già accennato – non si pone particolari problemi nel ricorrere a tali categorie concettuali. Sono più di quarant'anni che la S.C. riconosce diritto di cittadinanza alla nozione di “consumazione prolungata”, in origine preconizzata con riguardo al reato di truffa commesso a danno di enti previdenziali – quando da un'unica azione indebita scaturisce un evento “che continua a protrarsi nel tempo, aumentando a mano a mano” la sua intensità lesiva<sup>171</sup>. Le ragioni dell'affermarsi di tali orientamenti vanno senz'altro ricercate nell'esigenza di contrastare in maniera efficace fenomeni criminosi che si protraggono nel tempo, riducendo il rischio che un reo rimasto “attivo contro gli imperativi dell'ordinamento giuridico” possa farla franca a causa del prematuro intervento di una causa estintiva (prescrizioni o amnistie)<sup>172</sup>.

---

della unità o pluralità di reati, si deve ritenere che si è dinanzi a un unico reato”.

<sup>168</sup> Per una ricognizione dell'evoluzione e dell'attuale stato del dibattito, il rinvio corre alle recenti monografie di: BRASCHI (2020); AIMI (2019) e BIANCHI (2023).

<sup>169</sup> Così BRUNELLI (2019), p. 373.

<sup>170</sup> In questo senso, è imprescindibile la lettura di BRUNELLI (2000), p. 128. Secondo l'A, l'espressione “reati a consumazione prolungata” designa “un vuoto simulacro, una superfetazione concettuale di cui la dogmatica e la pratica possono tranquillamente fare a meno”. Diffusamente RAMPIONI (1988), *passim*. Anche PROSDOCIMI (1982), p. 185 – che pur si attesta su diverse posizioni – auspica che il reato permanente mantenga una fisionomia il più possibile definita, ricordando come l'applicazione della disciplina in tema di permanenza a reati aventi, in concreto, una struttura iterativa, produca conseguenze sfavorevoli al reato e sia, dunque, da guardare con estrema circospezione.

<sup>171</sup> Sin da: Cass., II, 24 maggio 1984, n. 4856, Rv. 283884-01; sempre in relazione alla truffa, tre le moltissime pronunce massimate: Cass., II, 31 gennaio 1987, n. 1302, Rv. 174983; Cass., II, 18 settembre 1989, n. 12319, Rv. 182085; Cass., II, 31 maggio 1994, n. 6360, Rv.198045; Cass., II, 3 marzo 2005, n. 11026, Rv. 231157; Cass., II, 17 febbraio 2015, n. 6864, Rv. 262601, Cass., II, 28 gennaio 2019, n. 4150, Rv. 575521, tutte concordi nel distinguere tali episodi delittuosi da quelli riportabili alle diverse categorie del reato continuato e del reato permanente.

<sup>172</sup> Lo rilevano BRUNELLI (2000), p. 13; nonché BIANCHI (2023), p. 57.

Interpretazioni simili vengono usualmente riproposte con riguardo alle più disparate tipologie delittuose: basti pensare, solo per citarne alcune: all'usura<sup>173</sup>, all'estorsione<sup>174</sup>, al furto di energia elettrica<sup>175</sup> – ma anche alle diverse fattispecie corruttive fondate sul “duplice schema”<sup>176</sup> promessa/dazione, ove a un iniziale *pactum* illecito segue il versamento frazionato delle utilità – e, non ultima, all'indebita percezione di erogazioni pubbliche.

A ben vedere, l'inquadramento di una certa fattispecie nel novero dei reati a consumazione prolungata non dipende tanto (*rectius*, non dipende solo) dalla struttura della disposizione incriminatrice – tutti i delitti che non comportano la distruzione del bene tutelato possono potenzialmente andare incontro ad una scissione temporale tra *perfezione* e *consumazione*<sup>177</sup> – quanto piuttosto dalle concrete modalità di perpetrazione dell'illecito, che, vuoi per la rinnovazione della condotta tipica o di una sua porzione, vuoi per il reiterato verificarsi dell'evento, vede posticipare il proprio momento consumativo. In altre parole, queste vicende criminose costituiscono espressione di un

---

<sup>173</sup> Cfr. Cass., I, 22 ottobre 1998, n. 11055, Rv. 211610; Cass., II, 13 ottobre 2005, n. 41045, Rv. 232698; di recente Cass., II, 15 dicembre 2020, n. 35878, Rv. 280313; peraltro, tutti sappiamo che le possibili criticità intorno all'individuazione del decorso del termine di prescrizione in caso di usura “a consumazione prolungata” (ove alla pattuizione originaria facciano seguito una pluralità di dazioni dilazionate nel tempo) sono state definitivamente fugate dal legislatore nel 1996, per mezzo dell'introduzione dell'art. 644 *ter* c.p.

<sup>174</sup> Il pensiero corre alla vasta casistica concernente la riscossione del c.d. pizzo per effetto di un'originaria condotta di violenza o minaccia; *ex plurimis*: Cass., V, 10 febbraio 2011, n. 4919, Rv. 249249; con riguardo al riciclaggio: Cass., II, 11 gennaio 2011, n. 546, Rv. 249446; Cass., II, 29 novembre 2024, n. 43745, Rv. 287193.

<sup>175</sup> Cass., IV, 22 aprile 2009, n. 17036, con nota di ARATO (2010), pp. 315 ss.; Cass., IV, 5 maggio 2009, n. 18545, Rv. 243978; Cass., V, 14 gennaio 2016, n. 1324, Rv. 265850; Cass., IV, 27 novembre 2018, n. 53456, Rv. 274501.

<sup>176</sup> La giurisprudenza di legittimità – salvo qualche sporadica pronuncia difforme – è propensa a ritenere le fattispecie *lato sensu* corruttive (corruzione, concussione, induzione indebita, traffico di influenze) reati a duplice schema, già perfetti al momento della promessa (schema sussidiario), ma che si consumano solo quando cessano le dazioni del denaro o delle utilità (schema principale). In tal senso, v. le Sezioni unite nella nota sentenza Mills: Cass., S.U., 25 febbraio 2010, n. 15208, in *Cass. pen.*, 2010, 3023 ss. Più articolato il panorama dottrinale: opinione maggioritaria è che tali delitti si consumerebbero già al momento della promessa, su cui si polarizza l'intero disvalore del tipo, mentre le successive dazioni degraderebbero a meri *post facta* non punibili. Così, tra gli altri, RAMPIONI (1996), pp. 2549 ss. e SEMINARA (2013), p. 16, il quale ritiene che, laddove promessa e dazione non siano temporalmente coincidenti, lo slittamento in avanti della decorrenza dei termini prescrittivi potrebbe trovare legittimazione soltanto in presenza di una norma simile all'art. 644 *ter*. A tale posizione si contrappone quella di coloro i quali riconoscono la correttezza del ricorso al duplice schema consumativo. Cfr. riassuntivamente PELISSERO (2015), p. 292 ss.

<sup>177</sup> Con ricchezza di argomenti sul punto: Cass., IV, 22 aprile 2009, n. 17036, cit. v. altresì Cass., II, 22 ottobre 2014, n. 43881, Rv. 260694, la quale, ad esempio, descrive il riciclaggio come delitto “a forma libera e potenzialmente a consumazione prolungata, attuabile anche con modalità frammentarie e progressive”, come in caso di prelievo o trasferimento di fondi successivo a precedenti versamenti di denaro proveniente da delitto; conf. Cass., II, 15 marzo 2024, n. 10939, in *One Legale*; con riguardo all'omesso versamento di ritenute previdenziali: Cass., III, 8 settembre 2016, n. 37232, in *One Legale*; Cass., III, 4 marzo 2024, n. 9196, cit. O, ancora, interessante Cass., II, 20 giugno 2023, n. 26727, Rv. 284767, relativa a una circonvenzione di incapace di un soggetto indotto a redigere un testamento. Nell'occasione la Corte ha considerato le successive fasi della pubblicazione del testamento e dell'accettazione degli eredi “momenti di perpetrazione del reato, che si attegga come fattispecie a formazione progressiva e a consumazione prolungata”. Da ultimo, in relazione al delitto di frode in pubbliche forniture: Cass., VI, 3 aprile 2025, n. 13086, Rv. 287918.

medesimo “episodio di vita”<sup>178</sup> e sono, pertanto, ritenute meritevoli di una considerazione giuridica unitaria.

In una prospettiva siffatta, il tema cruciale diviene quello dell’individuazione del discrimine tra unicità e pluralità di delitti eventualmente avvinti dal vincolo della continuazione<sup>179</sup>. Discrimine che la giurisprudenza rinviene, di norma, nell’esistenza di un unico e originario comportamento illecito o, viceversa, di una serie di condotte distinte, ciascuna delle quali causativa di un singolo evento delittuoso. Tale confine risulta davvero labile, solo che si consideri il fatto che in molte pronunce l’unicità del reato viene affermata sulla scorta di argomentazioni nella sostanza sovrapponibili a quelle su cui si fonda il riconoscimento del medesimo disegno criminoso alla base della continuazione *ex art. 81, comma 2 c.p.*<sup>180</sup>.

Il pensiero corre, ad esempio, al costante riferimento alla sussistenza, in capo all’agente, della “volontà, fin dall’inizio, di realizzare un evento destinato a durare nel tempo”<sup>181</sup> o ancora (e qui riportiamo testualmente un passaggio motivazionale della pronuncia delle Sezioni unite del 2025) all’esistenza di una “iniziale deliberazione illecita non ulteriormente frazionabile in una pluralità di atti deliberativi”, posta la ritenuta “impossibilità di realizzare l’artificiosa frantumazione di una condotta geneticamente sorta”<sup>182</sup>. Affermazioni di questo tipo ricordano da vicino la medesimezza del disegno criminoso di cui all’art. 81, comma 2, che viene non infrequentemente descritta evocando proprio l’unicità della deliberazione illecita a cui fa seguito la perpetrazione di una pluralità di condotte – ognuna integrante un diverso delitto – ma tutte finalizzate alla realizzazione di un progetto unitario<sup>183</sup>.

Sul punto torneremo tra breve, ma tanto basta per comprendere il senso delle conclusioni cui perviene uno dei più recenti studi in materia, il quale, all’esito di un’articolata indagine, non ha potuto che rilevare la fisiologica difficoltà nel ridurre a sistema i problemi inerenti alla consumazione dei reati di durata. Si rende, pertanto, necessaria una rigorosa ricostruzione di dettaglio, fattispecie per fattispecie e caso per caso, volta a garantire il raggiungimento di soluzioni equilibrate, che assicurino il massimo rispetto del principio della legalità, senza che ciò comporti un intollerabile sacrificio sul piano dell’effettività della tutela penale<sup>184</sup>.

---

<sup>178</sup> BIANCHI (2023), p. 114.

<sup>179</sup> Per una ricostruzione alternativa, si veda RUSSO (1996), pp.1171 ss., ad opinione del quale le ipotesi di truffa a consumazione prolungata darebbero, in realtà, luogo a un concorso formale tra reati, posto che l’iniziale condotta decettiva integrerebbe gli estremi di un tentativo, permanentemente idoneo a produrre l’evento, che verrebbe poi “completato” ogniqualvolta l’agente percepisce il singolo reato.

<sup>180</sup> Il punto è colto da COCCO (2017), p. 374 ss.

<sup>181</sup> Cfr. ad esempio: Cass., VI, 5 febbraio 2025, n. 4587; Cass., II, 5 novembre 2013, n. 44624, in *One Legale*.

<sup>182</sup> Cfr. Cass., S.U., 26 marzo 2025, n. 11969, cit.

<sup>183</sup> Ad esempio: Cass., I, 19 maggio 2025, n. 18766; Cass., I, 5 febbraio 2019, n. 24660, in *De Jure*.

<sup>184</sup> Questa è la conclusione cui perviene BRASCHI (2020), pp. 325 ss., che, all’esito della propria ricerca, ritiene in linea di massima tollerabile una dissociazione tra perfezione e consumazione; tuttavia, l’A. rinuncia a fornire una definizione generale di consumazione, in quanto nozione inscindibilmente legata “alla struttura e ai contenuti delle singole incriminazioni”. In ogni caso, non va dimenticato l’ammonimento di DE LIA (2023), p. 163, il quale ci ricorda che la costruzione giurisprudenziale della categoria della “consumazione prolungata” si pone in bilico tra l’esigenza di valorizzare il profilo dell’offesa e di dare soddisfazione alle

Su posizioni similari, in tutt'altro contesto, si sono attestate le Sezioni unite nel 2018<sup>185</sup>, che – nell'affrontare una questione relativa all'individuazione della legge applicabile in caso di intervento di una disciplina più sfavorevole nella "fase consumativa" di un reato ad evento differito<sup>186</sup> – hanno realisticamente preso atto dell'impossibilità di trattare unitariamente i problemi relativi all'individuazione del *tempus commissi delicti*. Una nozione, quest'ultima, non delineabile in termini generalizzanti ed onnicomprensivi, ma da tratteggiare e ricostruire "sulla base della *ratio* degli istituti che vengono di volta in volta in rilievo (ad esempio: prescrizione, competenza per territorio, successione di leggi) ed alla luce dei principi che li governano.

Peraltro, va comunque ricordato che, *de lege lata*, l'alternativa secca tra unità e pluralità di reati tra loro in continuazione ha un impatto pratico assai minore rispetto a quanto accadeva nel recente passato, per lo meno sul versante dell'individuazione del termine di decorrenza della prescrizione. Come infatti è noto, la l. 3/2019 (la famigerata legge Spazzacorrotti) ha modificato, tra l'altro, la parte finale del primo comma dell'art. 158 c.p., prevedendo l'aggiunta – accanto al reato permanente – dell'espresso richiamo alla continuazione. Questa riforma, entrata in vigore in via differita il 1° gennaio 2020, ha segnato una sorta di ritorno all'antico, sancendo *de facto* il ripristino del regime originariamente previsto dal codice del 1930 e poi sconfessato dalla legge *ex Cirielli* del 2005. Dunque, per effetto di tale interpolazione – chiaramente irretroattiva perché foriera di effetti *in malam partem* – i reati avvinti da un medesimo disegno criminoso non si prescrivono più separatamente, ma vanno considerati in maniera unitaria, e il *dies a quo* coincide con il momento in cui cessa la continuazione<sup>187</sup>.

Ciò non significa affatto che la scelta relativa alla sussistenza di uno solo o di una pluralità di reati tra loro in continuazione conservi oggi una mera rilevanza teorica. È

---

istanze di tutela delle vittime del reato, da una parte, e la necessità di salvaguardare il rispetto del principio di legalità e le garanzie ad esso sottese, dall'altra.

<sup>185</sup> Cfr. Cass., S.U., 24 settembre 2018, n. 40986, con note adesive di ZIRULIA (2018) e BIANCHI (2019), pp. 676 ss.

<sup>186</sup> Come tali dovendosi intendere quei delitti, riportabili alla più generale categoria del reato "a tempi plurimi", nel cui *iter criminis* "interviene un significativo iato temporale tra condotta ed evento". In particolar modo, il caso affrontato dalle S.U. riguardava un omicidio colposo per violazione delle norme sulla circolazione stradale ove tra la condotta e l'evento morte (verificatosi a sei mesi di distanza) era intervenuta una legge più sfavorevole (quella che ha elevato l'omicidio stradale ad autonoma fattispecie delittuosa). In quell'occasione, la Corte ha condivisibilmente adottato il "criterio della condotta" sulla scorta del quale "a fronte di una condotta interamente posta in essere sotto il vigore di una legge penale più favorevole e di un evento intervenuto nella vigenza di una legge penale più sfavorevole, deve trovare applicazione la legge vigente al momento della condotta". Con la precisazione che laddove si assista a un "protrazione della condotta suscettibile di conoscere, nel suo svolgimento, il sopravvenire di una legge penale più sfavorevole" – come, ad esempio, nei reati permanenti o abituali – non vi sono ostacoli all'applicabilità della *nova lex*, ferma restando la necessità che sotto la vigenza del regime più severo si siano realizzati tutti gli elementi del fatto-reato. Cfr. Cass., S.U., 24 settembre 2018, n. 40986, cit.

Discorso analogo potrebbe a nostro avviso valere per i reati a consumazione prolungata, sempre a patto che effettivamente si assista a una reiterazione della condotta tipica nel vigore della disciplina più sfavorevole. Solo in questo caso sarebbe assicurata la calcolabilità delle conseguenze penali del proprio agire, in perfetta consonanza "alla *ratio* garantistica del principio di irretroattività".

<sup>187</sup> Cfr. CAVALIERE (2020), pp. 1 ss.

anzi doveroso sottolineare che, anche quando sia riconosciuto il vincolo di cui all'art. 81, comma 2 c.p., i singoli delitti conservano la loro autonomia: non a caso, l'unificazione viene descritta come una *fictio iuris*, rilevante "solo per determinati effetti giuridici"<sup>188</sup>.

Ragione per cui, salvo per quanto sia espressamente stabilito dalla legge, ogni fattispecie va considerata come a sé stante. Il che – giova ribadirlo – vale anche con riguardo alle valutazioni in merito al superamento o meno della soglia di punibilità prevista dall'art. 316 *ter* cpv. Pertanto, il giudice che, a fronte di una pluralità di episodi percettivi, concluda per l'integrazione di più delitti, prima ancora di interrogarsi in merito all'esistenza di un medesimo disegno criminoso, dovrà procedere al calcolo dell'importo di ogni erogazione indebita, in modo da stabilire se ciascuna violazione sia penalmente rilevante o configuri, invece, l'illecito amministrativo di cui al cpv., in relazione al quale la disciplina della continuazione risulta di dubbia applicabilità.

L'art. 8 della l. 24 novembre 1981, n. 689 regola, infatti, il solo concorso formale tra illeciti amministrativi, assoggettandolo a un regime analogo a quello previsto dall'art. 81 c.p.: sanzione più grave aumentata fino al triplo. Un meccanismo analogo alla continuazione è contemplato dal secondo comma del medesimo art. 8, ma unicamente con riguardo agli illeciti concernenti la violazione di norme in materia di previdenza o assistenza obbligatorie "esecutive di un medesimo disegno"<sup>189</sup>. La giurisprudenza civile e amministrativa esclude allora fermamente la possibilità di estendere l'operatività de l'art. 81, comma 2 c.p. all'illecito amministrativo punitivo, sia perché l'art. 8, comma 2 della l. n. 689/1981 introduce sì la "continuazione amministrativa", ma soltanto per un certo specifico settore, "con conseguente evidenza dell'intento del legislatore di non estendere la disciplina del cumulo giuridico" alle altre tipologie di illecito, sia perché la "differenza morfologica tra reato ed illecito amministrativo non consent[irebbe] che,

---

<sup>188</sup> In giurisprudenza è ricorrente l'affermazione secondo cui la continuazione "non comporta l'ontologica unificazione dei diversi reati avvinti dal vincolo del medesimo disegno criminoso" ma è fondata su una finzione, che produce i soli effetti stabiliti dalla legge, senza però far "perdere a ciascuno dei reati sussunti nell'ambito della stessa la propria individualità giuridica". Con l'ulteriore precisazione che "la considerazione unitaria può essere ammessa esclusivamente a condizione che garantisca un risultato favorevole al reo". Cfr. *ex plurimis* Cass., II, 14 aprile 2022, n. 14697; Cass., IV, 28 gennaio 2021, n. 19561, in *One Legale*; Cass., S.U., 23 gennaio 2009, n. 3286, con nota di BRUNELLI (2008), pp. 2749 ss. Sui ristretti limiti entro cui può parlarsi di "unitarietà del reato continuato", Cass., S.U., 24 giugno 2021, n. 47127, commentata da BATTISTONI (2022), pp. 638 ss.; Cass., S.U., 24 settembre 2018, n. 40983, in *One Legale*.

<sup>189</sup> A completamento del quadro bisogna sottolineare che, accanto alla previsione e generale dell'art. 8 ed alle eccezioni di cui al cpv., v'è un ulteriore contesto in cui può essere eccezionalmente riconosciuta la continuazione tra illeciti amministrativi. Il riferimento è all'art. 258 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (il T.U. ambiente), come modificato dalla d.lgs. 3 settembre 2020, n. 116: all'interno di tale disposizione è stato inserito il nono comma, che introduce un regime peculiare per il concorso formale e materiale tra gli illeciti previsti dallo stesso art. 258; si tratta delle violazioni degli obblighi di comunicazione, di tenuta dei registri obbligatori e dei formulari relativi alla raccolta e al trasporto di rifiuti. L'art. 258 deroga, dunque, alla disciplina generale contenuta nella l. 689 del 1981, ma non è nemmeno sovrapponibile *in toto* all'art. 81 c.p., in quanto stabilisce che "chi con un'azione od omissione viola diverse disposizioni di cui al presente articolo, ovvero commette più violazioni della stessa disposizione, soggiace alla sanzione amministrativa prevista per la violazione più grave, *aumentata sino al doppio*. La stessa sanzione si applica a chi con più azioni od omissioni, esecutive di un medesimo disegno, commette anche in tempi diversi più violazioni della stessa o di diverse disposizioni di cui al presente articolo". In argomento, v. BERTUZZI e TEDALDI (2020).

attraverso un procedimento di integrazione analogica, le norme di favore previste in materia penale vengano *tout court* estese alla materia degli illeciti amministrativi<sup>190</sup>.

L'opzione legislativa di limitare l'operatività della continuazione e del cumulo giuridico al solo contesto previdenziale e assistenziale desta non pochi dubbi in punto di ragionevolezza, ma la Consulta – investita a più riprese della questione – ha sinora concluso per la manifesta inammissibilità, ritenendo che si tratti di valutazione altamente discrezionale e di esclusiva spettanza del decisore politico. La Corte costituzionale considera, anzi, “ragionevole e non arbitrariamente discriminatoria” la scelta “di consentire l'unificazione, ai fini del trattamento sanzionatorio, delle sole violazioni amministrative in materia previdenziale” poiché, in tali settori, l'introduzione del più favorevole regime del cumulo giuridico sarebbe giustificata dalle particolarità del fenomeno, che si sostanzia, tendenzialmente, nella perpetrazione “di illeciti che riguardano più dipendenti”<sup>191</sup>.

Ora, considerando la conclamata riconducibilità delle sovvenzioni pubbliche a carattere assistenziale e previdenziale nello spettro applicativo dell'art. 316 *ter*, non riteniamo peregrino ipotizzare che, in presenza di una serie di erogazioni indebite, tutte sotto soglia, ma facenti parte di un comune progetto illecito, possa essere eventualmente riconosciuta la “continuazione amministrativa” ai sensi dell'art. 8, comma 2 della l. n. 689/1981.

Lo stesso discorso non pare, invero, replicabile nel caso in cui i diversi episodi percettivi, ciascuno integrante gli estremi dell'art. 316 *ter* c.p., si collochino taluni al di sopra e talaltri al di sotto della soglia di punibilità. *De jure condito*, l'eventuale rinvenimento di un *file rouge* tra i reati di cui al comma 1 e gli illeciti amministrativi di cui al comma 2 non produce alcun effetto in punto di disciplina: la sola strada da percorrere è quella del cumulo materiale tra sanzioni penali ed amministrative. Ammettere il contrario significherebbe legittimare una palese manipolazione del dato normativo, e da tale operazione ermeneutica scaturirebbero conseguenze non solo *in bonam partem*. Se è pur vero che la continuazione è istituito tradizionalmente ispirato a una logica di *favor* – e nel complesso teso a mitigare la risposta repressiva al cospetto di vicende riferibili a una deliberazione unitaria ma integranti una pluralità di reati – non si può, al contempo, negare che il suo riconoscimento sia potenzialmente foriero di effetti deteriori nei confronti del reo, specie sul versante del decorso della prescrizione.

E, tuttavia, un intervento del legislatore che disciplinasse le possibili ipotesi di concorso formale o materiale tra illeciti di diversa natura (penale e amministrativo) andrebbe salutato con estremo favore, a maggior ragione se consideriamo il crescente ricorso alla figura dell'illecito amministrativo punitivo (magari di natura

---

<sup>190</sup> Sul punto: Cass. civ., II, 22 giugno 2022, n. 20129; Cass. civ., VI, 9 marzo 2022, n. 7704; Cass. civ., II, 10 luglio 2024, n. 25015; Cons. st., 16 giugno 2023, n. 5786, in *De Jure*; Cons. st., 6 febbraio 2024, n. 1195, che fa discutibilmente leva “sulla differenza morfologica e soggettiva tra illecito penale e illecito amministrativo”.

<sup>191</sup> Cfr. C. Cost., ord. n. 171/2017; C. Cost., ord. 468/1989; C. Cost., ord. 23/1995; C. Cost., ord. 270/2015, la quale ribadisce che sarebbe di “esclusiva competenza del legislatore la decisione sul se e sul come configurare il concorso tra violazioni omogenee o anche tra violazioni eterogenee, nonché (e soprattutto) la predisposizione di un'adeguata disciplina organizzativa in ordine all'accertamento ed alla contestazione della continuazione”.

“sostanzialmente penale” secondo i noti criteri *Engel*) e il proliferare di settori in cui la repressione degli abusi viene assicurata dalla complementare e talora congiunta<sup>192</sup> operatività del diritto penale e del diritto amministrativo.

In effetti, la tipizzazione di un istituto analogo a quello previsto dall’art. 81, comma 2 c.p. consentirebbe di meglio conformare il dato normativo alla realtà. Se reati e illeciti amministrativi si inseriscono in una medesima vicenda *lato sensu* criminosa – se le diverse violazioni sono parte di un comune progetto illecito – appare del tutto ragionevole e sistematicamente coerente prevedere che, a determinati fini, essi siano considerati in maniera unitaria. In particolar modo, sul versante sanzionatorio, l’apprestamento di un meccanismo di cumulo giuridico tra pena e sanzione amministrativa consentirebbe di ridurre il rischio che la rigida applicazione del cumulo materiale dia luogo a incrementi davvero draconiani, in spregio al fondamentale principio di proporzionalità.

### 3.2. Segue...l’ammissibilità della categoria e i problemi applicativi.

Fermo restando l’invito a procedere con massima cautela<sup>193</sup>, per mezzo di un approccio essenzialmente casistico, non crediamo sussistano insuperabili ostacoli di

---

<sup>192</sup> La sovrapposizione tra illecito penale ed amministrativo nell’ambito dell’abusiva captazione di fondi è, invero, una costante: ad esempio, con riguardo alle misure di sostegno pubblico alle imprese, regolate dal d.lgs. 31 marzo 1998, n. 123, le irregolarità nella presentazione dei documenti necessari per accedere al beneficio “per fatti comunque imputabili al richiedente e non sanabili” danno luogo, ai sensi dell’art. 9 della citata legge, alla revoca del beneficio, alla sua eventuale restituzione, nonché all’irrogazione di una sanzione amministrativa pecuniaria “consistente nel pagamento di una somma in misura da due a quattro volte l’importo dell’intervento indebitamente fruito”. Sanzione che potrebbe astrattamente cumularsi a quella penale, laddove i fatti riportabili nel genericissimo art. 9 d.lgs. n. 123/1998 integrassero anche gli estremi di un reato (con ogni probabilità: la truffa, l’indebita percezione o la malversazione). Il rischio di una moltiplicazione sanzionatoria, lesiva del divieto di *ne bis in idem* sostanziale e di dubbia proporzionalità, sembrerebbe però scongiurato dal disposto dell’art. 9 della l. 689/1981, che disciplina il concorso apparente tra reato ed illecito amministrativo secondo il principio di specialità.

Sui rapporti tra *ius terribile* e diritto amministrativo punitivo nell’ambito del contrasto all’indebita captazione di risorse pubbliche: DE LIA (2022), pp. 51 ss.; ARDIZZONE (2024), p. 1 ss., i quali sottolineano come in alcuni particolari settori – come quello delle frodi nel settore agricolo – il doppio binario risulti pienamente operante. L’art. 3 della l. n. 898/1986 stabilisce, infatti, che “l’irrogazione della sanzione amministrativa non resta sospesa nel caso che per il fatto sia promosso procedimento penale”. In ipotesi siffatte, come insegna la giurisprudenza costituzionale ed euro-convenzionale, la violazione del *ne bis in idem* potrà essere esclusa quando “tra i due procedimenti vi sia una «connessione sostanziale e temporale sufficientemente stretta», così che essi rappresentino una risposta coerente e sostanzialmente unitaria al medesimo illecito”. Cfr. Corte EDU, Grande Camera, A e B c. Norvegia, 16 novembre 2016; C. Cost., n. 149/2022; C. Cost. 43/2018, la quale insiste sulla necessità che i due procedimenti siano “preordinati a un’unica, prevedibile e non sproporzionata risposta punitiva, avuto specialmente riguardo all’entità della pena (in senso convenzionale) complessivamente irrogata”. Rilevano il pericolo di violazioni del *ne bis in idem* nel contesto delle frodi agricole, FLICK e NAPOLEONI (2014), p. 10.

<sup>193</sup> Rinnovato da ultimo da DE LIA (2023), p. 163, il quale, pur non negando l’eventualità di una possibile scissione tra perfezione o consumazione del reato, guarda a tale operazione con sospetto, perché appunto rischia di recar un *vulnus* alla tenuta della legalità.

ordine concettuale e normativo ad ammettere che, in talune ipotesi fattuali, possa assistersi ad una posticipazione del momento consumativo del reato.

È però bene spendere ancora qualche parola sui fenomeni criminosi che la giurisprudenza riconduce alla consumazione prolungata. Come abbiamo avuto modo di rilevare nel precedente paragrafo, la sentenza n. 11969/2025 – in piena continuità con l’orientamento consolidato – definisce come tali quelle vicende in cui la reiterata verifica dell’evento scaturisce da un’unica condotta illecita a monte, non accompagnata dal compimento di ulteriori atti da parte del soggetto agente. In ipotesi del genere, si determina uno iato temporale tra il comportamento tipico iniziale e l’evento delittuoso, ma – a ben vedere – questa “contingente” cesura non provoca una reale torsione del dato normativo. Sicché, una volta dimostrato che un certo contegno illecito è eziologicamente connesso al successivo verificarsi di un certo evento, il quale si riproduce in via frazionata, non sembra intravedersi una forzatura della *littera legis* nel riconoscere l’integrazione di un unico reato, che si consuma “nell’ultimo momento in cui è dato ravvisare nel fatto traccia del disvalore tipizzato” dalla norma<sup>194</sup>.

Un esempio paradigmatico è proprio quello della presentazione, da parte del privato, di un’istanza alla P.A. contenente dichiarazioni mendaci e funzionale all’ottenimento di un beneficio economico, cui fa seguito il rilascio rateizzato dell’erogazione: ci troveremmo qui innanzi a un “evento temporalmente esteso e via via amplificato”, ma che corrisponde *in toto* al tipo legale, in questo caso descritto dall’art. 316 *ter*<sup>195</sup>.

Vero quanto premesso, ci pare però che l’affresco tratteggiato dalle Sezioni unite *Tomaificio* sia solo in apparenza coerente e armonioso. Con innegabile ricchezza argomentativa, esse richiamano un vasto repertorio di casi – ora inquadrati nella truffa aggravata, ora nell’indebita percezione – ma tutti contraddistinti dalla realizzazione di una condotta fraudolenta nella fase genetica dell’*iter criminis*, a cui fa seguito la corresponsione rateale del beneficio. Ad avviso della Corte, un analogo sviluppo caratterizzerebbe la vicenda oggetto di giudizio, dal momento che le plurime erogazioni indebite, sotto forma di risparmio di spesa, sarebbero causalmente riconducibili a un “unico fatto originario” – la richiesta di agevolazioni ai sensi del bando P.O.R. Puglia – che non può essere ulteriormente frantumato<sup>196</sup>. Se così fosse, l’affermazione della

---

<sup>194</sup> In questa direzione si muove BIANCHI (2023), pp. 87 ss. L’A. ha preconizzato la nozione di “consumazione finale” o “ultimazione”, che viene in rilievo quando “i medesimi tratti tipici, le identiche modalità di lesione non si esauriscono in un batter di ciglia, ma proiettano le proprie vestigia in avanti nel tempo”. Nozione che differisce dal concetto di “consumazione sostanziale”, in quanto non evoca la presenza di una *fase* post-consumativa, ma è “strettamente ancorata alla tipicità penale del fatto”, dal momento che essa coincide con “l’ultima manifestazione del disvalore tipico di fattispecie”.

<sup>195</sup> BIANCHI (2023), p. 113. Anche PROSDOCIMI (1988), pp. 510 ss. – dopo aver comunque ricordato che la norma (e la sua interpretazione) è l’unico parametro dal quale desumere l’unità o la pluralità di reati – focalizza l’attenzione sul “valore unificante” dell’evento in senso giuridico, che consentirebbe di ridurre ad unità “attacchi complessi od iterati” ad un bene giuridico “al di là dell’apparente pluralità degli accadimenti naturali”.

<sup>196</sup> Cfr. Cass., S.U., 26 marzo 2025, n. 11969, cit.

sussistenza di un unico delitto “a consumazione prolungata” sarebbe pienamente in linea rispetto alla posizione assunta dalla giurisprudenza prevalente.

E, tuttavia, una conclusione siffatta non sembra tenere in debito conto le peculiarità del caso di specie ove, per quanto fosse rinvenibile una determinazione amministrativa originaria – attraverso cui la P.A. accordava al richiedente il diritto alle agevolazioni contributive per effetto della presentazione di dichiarazioni false – i singoli ratei delle erogazioni venivano percepiti soltanto a seguito della perpetrazione di ulteriori condotte illecite da parte del privato. Più nel dettaglio, il datore di lavoro otteneva il beneficio della decontribuzione per l’assunzione di lavoratori in mobilità compilando mensilmente il modulo DM10 ed omettendo di dichiarare la presenza di condizioni ostative per l’accesso al beneficio; dopodiché portava in compensazione i crediti fittizi nel modulo F24. La protrazione nel tempo della dinamica illecita non dipende, dunque, dal mero ripetersi dell’evento descritto dall’art. 316 *ter*, ma altresì da una reiterazione della condotta tipica o, per lo meno, di una sua porzione.

Riportare tale fenomeno entro una cornice delittuosa unitaria risulta evidentemente più complicato. In parziale soccorso della ricostruzione operata dalle Sezioni unite potrebbe forse venire una più rigorosa osservazione della fisionomia delle fattispecie a consumazione prolungata, nelle quali – a ben vedere – il reo non si limita ad assistere passivamente alla ripetizione dell’evento, ma in qualche misura contribuisce alla sua rinnovazione oltre il momento in cui è stata integrata la fattispecie legale (*rectius*, oltre il momento in cui il reato è *perfetto*), fornendo così un apporto causale al prolungamento dell’*iter criminis*<sup>197</sup>. Apporto che può concretarsi finanche nella ricezione dell’utilità indebita o nella reiterazione di una porzione di condotta in sé atipica, ma comunque necessaria ad ottenere la verifica dell’evento: in tali evenienze, si assiste a una rinnovazione dal *Tatbestand* in una vicenda che, nel suo complesso, mantiene un “significato unitario”<sup>198</sup>.

Tutto sommato, non è nulla di così diverso da ciò che accade nei reati permanenti e nei reati abituali: anche qui, l’agente, percependo ogni singola erogazione cui ha acquisito indebito diritto, si adopera per favorire una protrazione del fatto tipico nel tempo, realizzando una serie di atti esecutivi di un’unica impresa criminale, con conseguente spostamento in avanti del momento consumativo<sup>199</sup>.

---

<sup>197</sup> È questa la ricostruzione di BRASCHI (2020), pp. 296 ss. che ha il pregio di distinguere i reati a consumazione prolungata o a evento frazionato – nei quali l’agente in qualche misura contribuisce alla protrazione dell’offesa tipica (ad esempio, nella truffa previdenziale, adoperandosi per riscuotere, ogni mese, l’utilità indebita) – dai reati “a evento permanente” (come il disastro ambientale), ove il prolungamento dell’offesa non è diretta conseguenza della condotta dell’autore, dovendosi pertanto escludere il loro inquadramento nei reati di durata. Se in questi casi fosse ammesso uno “spostamento in avanti” del momento consumativo, si finirebbe infatti con il riconoscere il dovere, in capo al reo, non solo di astenersi dal compiere l’azione illecita, ma anche di rimuovere le conseguenze che da essa scaturiscono.

<sup>198</sup> BRASCHI (2020), p. 320. Come precisa BARTOLI (2001), pp. 137 ss., si tratta di quelle azioni che “assumono rilevanza giuridica, nella misura in cui servono al mantenimento della fase successiva alla perfezione del reato, anche se esse, come tali, non hanno più alcun connotato di tipicità e tale rilevanza è ammessa per tutto il tempo in cui dura l’aggressione al bene giuridico, oppure l’offesa tipica si aggrava”.

<sup>199</sup> In proposito, BRASCHI (2020), p. 300; BIANCHI (2023), p. 23.

Alla luce di queste ultime considerazioni, è sempre più chiaro che il riconoscimento della c.d. consumazione prolungata postula, ineluttabilmente, il compimento di giudizi di valore, nell’ottica di soddisfare “mobili” esigenze di giustizia sostanziale. Il prudente impiego di tale categoria nondimeno convince, poiché autorizza a non considerare atomisticamente ma in maniera unitaria “brani di vita” che fanno parte di una stessa vicenda, che si inseriscono in una medesima cornice. È però imprescindibile che la sua concreta declinazione avvenga senza travalicare i limiti fissati dal tipo legale, pena un completo deragliamento dai binari della legalità<sup>200</sup>.

Tanto premesso, la validità della soluzione cui è prevenuta la sentenza *Tomaificio* potrebbe essere sostenuta sulla base di quanto segue:

i) è ben possibile che, alla luce delle contingenze, l’art. 316 *ter* configuri un reato a struttura *iterativa*. Ciò è accaduto nel caso di specie, poiché – a un originario contegno illecito (presentazione della richiesta di agevolazione e conseguimento del diritto al rilascio del beneficio)<sup>201</sup> – ha fatto seguito la realizzazione di ulteriori atti (la compilazione dei DM10 sulla scorta dei quali ottenere effettivamente il conguaglio a mezzo di presentazione di F24), che assumerebbero significato in tanto in quanto correlati alla condotta anti-doverosa a monte;

ii) inoltre, i fatti costituiscono gli sviluppi di una vicenda dotata di significato unitario e sorretta da un’unica risoluzione dolosa, essendo chiara sin dall’inizio la volontà di realizzare un evento destinato a protrarsi nel tempo.

Alla validità di una conclusione siffatta – sia pur in concreto ragionevole – sembra, nondimeno, opporsi un ostacolo che a noi pare difficilmente superabile. Quando provvede alla compilazione mensile dei D.M. 10, il datore di lavoro agisce sì in attuazione di un più ampio e ben determinato progetto illecito; tuttavia, all’atto di presentazione all’INPS di ciascun modello, questi omette di indicare la sussistenza delle condizioni ostative per l’accesso al regime contributivo agevolato. Così facendo, egli non si limita ad amplificare una offesa tipica mediante la ripetizione di una porzione di condotta in sé e per sé atipica, ma, al contrario, pone in essere un comportamento che, già considerato isolatamente, integra gli estremi di tipicità dell’art. 316 *ter* c.p.

A tal proposito, dobbiamo ricordare che i “modelli DM10 sono prospetti con i quali il datore di lavoro è tenuto a denunciare all’INPS le retribuzioni corrisposte mese per mese ai dipendenti, i contributi dovuti e l’eventuale conguaglio delle prestazioni anticipate per conto dell’ente, delle agevolazioni e degli sgravi, ai fini del versamento dei contributi dovuti”<sup>202</sup>. Il logico corollario è che si configura un autonomo illecito di indebita percezione ogniqualvolta l’agente, sulla scorta di quanto indicato nei singoli DM10, provvede a versare all’INPS via F24 “i contributi ridotti per effetto del conguaglio

---

<sup>200</sup> Così BIANCHI (2023), p. 100.

<sup>201</sup> Ricordiamo che, nell’ottica delle Sezioni unite, il fulcro dell’art. 316 *ter* consiste nell’attribuzione “a monte” del diritto alla fruizione di un beneficio di qualsiasi tipo “per effetto di un comportamento attivo od omissivo causalmente correlato all’attivazione di una procedura amministrativa di concessione erogazione di provvidenze di fonte pubblica”. Cfr. Cass., S.U., 26 marzo 2025, n. 11969, cit.

<sup>202</sup> Cfr. Cass., II, 24 novembre 2014, n. 48663, cit.; Cass., VI, 25 febbraio 2020, n. 7462, cit.

cui non aveva diritto, venendo così a percepire indebitamente, mediante il mancato pagamento di quanto altrimenti dovuto, l'erogazione da parte dell'ente pubblico"<sup>203</sup>.

Ragione per cui, nel caso di specie, un'interpretazione rispettosa del dato normativo avrebbe a nostro avviso imposto di affermare la sussistenza di una pluralità di delitti tra loro in continuazione, o – a fronte di un (improbabile) mancato superamento della soglia – di una pluralità di illeciti amministrativi. Se, infatti, tra i diversi episodi percettivi è, senza dubbio, rinvenibile una comune progettualità illecita, ci sembra che ciascuno di essi risulti autosufficiente – perché munito dei propri requisiti di tipicità e sorretto da una autonoma risoluzione dolosa – e debba, pertanto, venire considerato isolatamente, salvo appunto gli effetti derivanti dal possibile riconoscimento della continuazione.

#### 4. Un "incerto" avvenire dietro le spalle: i rapporti tra art. 316 *ter* e art. 640 *bis* c.p.

I *dicta* delle Sezioni unite del 2025 non fanno che confermare l'impressione che l'art. 316 *ter*, vuoi per il suo "inquietante coefficiente di indeterminatezza"<sup>204</sup>, vuoi per la tendenza a dilatarne gli spazi applicativi, si rivela una fattispecie davvero versatile, facilmente adattabile ai più disparati scenari fattuali e di agevole dimostrazione processuale. Non, dunque, una figura sussidiaria, che opera in via residuale in pochi sporadici casi, ma un caposaldo nella repressione delle frodi nel conseguimento di risorse pubbliche.

Ciò non di meno, definire con esattezza il suo perimetro applicativo e i rapporti con le fattispecie limitrofe risulta molte volte difficoltoso. Sappiamo bene che i maggiori problemi riguardano il coordinamento con il più grave delitto di cui all'art. 640 *bis*, rispetto a cui il confine risulta davvero labile e sfuggente; incertezze che non sono riuscite a fuggire nemmeno tre sentenze delle Sezioni unite, l'intervento della Consulta e l'assidua opera di lavoro della giurisprudenza, la quale viene spesso chiamata a pronunciarsi in merito all'inquadramento di una qualche vicenda percettiva nell'art. 640 *bis* ovvero nell'art. 316 *ter* c.p.

Come è noto a tutti, l'art. 316 *ter* punisce due tipologie di condotte – il *mendacio* e il silenzio antidoveroso – che, nella prassi, sono di frequente ritenute "tipici espedienti truffaldini" ai sensi dell'art. 640 *bis*<sup>205</sup>. Una fattispecie,

---

<sup>203</sup> Cfr. ROMANO (2016), p. 82. In senso conforme depone il Parere del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali dell'11 ottobre 2016, n. 18746, nel quale viene chiarito "che ai fini della integrazione dell'ipotesi di illecito amministrativo [...] occorre tener conto non più della somma indebita complessivamente percepita dal beneficiario, ma di quella allo stesso mensilmente corrisposta" per effetto della predisposizione mensile dei modelli DM10.

<sup>204</sup> Così SEMINARA (2024), p. 1182.

<sup>205</sup> Cfr. CATENACCI (2022), p. 61; BENUSSI (2013), p. 450 ritiene che l'introduzione dell'art. 316 *ter* c.p. possa favorire l'affermarsi di diverse soluzioni a seconda che destinatario della menzogna o della presentazione

quest'ultima, che, sul piano astratto, designa un delitto a forma vincolata, realizzabile mediante la perpetrazione di artifici o raggiri. Alla prova dei fatti, però, queste due nozioni si rivelano difficili da definire e sprovviste di una reale capacità selettiva. Da tempo memore, esse sono oggetto di una interpretazione a maglie decisamente larghe – osteggiata in dottrina<sup>206</sup>, ma ancora ben salda nel diritto vivente<sup>207</sup> – che conduce al quasi completo svuotamento del disvalore di azione della fattispecie di truffa, privando di ogni tassatività e pregnanza una disposizione formulata in maniera apparentemente rigida<sup>208</sup>.

Non è un mistero che nello spettro degli artifici e raggiri rilevanti ai sensi dell'art. 640 c.p. vengano inclusi comportamenti aventi una scarsa, se non nulla, connotazione fraudolenta, come appunto il *mendacio*<sup>209</sup> o il semplice silenzio<sup>210</sup>. Ciò che unicamente conta è che tali contegni, nel caso di volta in volta esaminato, abbiano capacità di fuorviare il soggetto passivo, spingendolo “a prestare un consenso che altrimenti non avrebbe dato”<sup>211</sup>. È quindi l'induzione in errore della vittima a costituire il nucleo essenziale della truffa<sup>212</sup>, il punto di partenza di quell'articolata serie causale consistente nel “concatenarsi di reazioni coscienti del soggetto passivo, il quale percepisce la condotta fraudolenta del reo e la interpreta, e su tali basi si forma un convincimento che non rispecchia la realtà

di documentazione falsa sia un privato – sussistendo in tal caso il delitto di truffa – ovvero un ente pubblico, ove sarebbe integrato, al superamento della soglia, il reato di indebita percezione. Similmente, PAGLIARO e PARODI GIUSINO (2008), p. 126, a detta dei quali il canone interpretativo di conservazione degli effetti delle norme, imporrebbe di riservare all'art. 316 *ter* una qualche dimensione applicativa; ragione per cui, nel contesto in esame, i termini “artifici” e “raggiri” andrebbero intesi in una accezione ristretta, come veri e propri imbrogli. L'affermarsi di questa lettura “a doppio regime” della truffa – come vedremo nei prossimi paragrafi – è stata solo in parte scongiurata dall'interpretazione restrittiva dell'art. 316 *ter* c.p. fornita dalle Sezioni unite nel 2007 e nel 2011. In proposito GRILLO (2007), p. 906; MAGNINI (2011), pp. 100 ss.

<sup>206</sup> Cfr. i pur risalenti scritti di: ZANOTTI (1993), pp. 31 ss.; MARINI (1970), pp. 31 ss.; SAMMARCO (1970), pp. 206 ss.

<sup>207</sup> Si veda in proposito la rassegna di PISA (2018), pp. 641 ss.

<sup>208</sup> Così DE MURO (2024), p. 492.

<sup>209</sup> Nel senso che la menzogna costituisce una forma di raggiri, in quanto “fatto attraverso il quale si crea una suggestione che tende ad insinuare nella mente della parte offesa un erroneo convincimento su una situazione che non ha riscontro nella realtà”: Cass., II, 10 giugno 2025, n. 21871; Cass., II, 27 settembre 2023, n. 46437; Cass., sez. fer., 1° dicembre 2010, n. 42719, in *One Legale*. In termini più rigorosi si pongono talune pronunce, secondo cui la menzogna rivelerebbe se, alla luce della concatenazione delle note modali attraverso cui si estrinseca l'intera condotta truffaldina, risulti in effetti dotata di idoneità decettiva. Cfr. Cass., II, 6 giugno 2019, n. 25165, in *One Legale*.

<sup>210</sup> Cfr. *infra*, par. 4.2.

<sup>211</sup> In questi termini, ad esempio: Cass., II, 9 maggio 2018, n. 23079, Rv. 272981; Cass., II, 18 giugno 2015, n. 28791, Rv. 264400.

<sup>212</sup> Sono le stesse Sezioni unite *Pizzuto* a ricordarci come la giurisprudenza in tema di truffa abbia “gradualmente svalutato il ruolo della condotta, orientandosi sempre più verso una configurazione del delitto in senso *causale*, ove ciò che rileva non è tanto la definizione dei concetti di *artifici* e *raggiri*, quanto, piuttosto, la *idoneità* di quelle condotte a produrre l'effetto di *induzione in errore* del soggetto passivo”. Cfr. Cass., S.U., 25 febbraio 2011, n. 7537, cit.

delle cose; quindi sulla base del convincimento erroneo interviene con un atto consapevole nella propria sfera patrimoniale”, che determina l’ottenimento del profitto e il prodursi dell’altrui danno<sup>213</sup>.

Tanto premesso – e tornando al contesto che qui ci occupa – appare opportuno constatare che l’accesso a una qualsiasi forma di sovvenzione pubblica impone, di norma, la presentazione di un’istanza da parte del privato, solitamente corredata da dichiarazioni (o autodichiarazioni) e documenti che comprovano il possesso dei requisiti per accedere al beneficio. L’esposizione di dichiarazioni in tutto o in parte false e/o l’omissione di informazioni dovute rappresentano, pertanto, le fisiologiche modalità per ottenere il rilascio di un’erogazione indebita da parte dell’ente pubblico.

Il punto critico, ormai è chiaro, è che queste condotte, perfettamente corrispondenti allo schema legale descritto dall’art. 316 *ter*, vengono spesso ricomprese nell’ampissimo raggio applicativo della truffa aggravata. Non è del resto frequente – e nemmeno così facile da immaginare – che una P.A. possa essere vittima di un inganno perpetrato con mezzi diversi e più insidiosi di quelli che abbiamo richiamato poc’anzi<sup>214</sup>. Molte sono allora le pronunce in cui si afferma che anche la presentazione di documentazione falsa può “assumere natura fraudolenta ed integrare l’elemento oggettivo” dell’art. 640 *bis* quando tale contegno abbia concretamente indotto in errore l’ente erogante<sup>215</sup>.

Riassumendo sul punto: perché sussista il meno grave delitto di cui all’art. 316 *ter*, il falso o le omissioni del privato non devono (*rectius*, non possono) aver indotto in errore l’ente erogante, pena lo sconfinamento nella truffa. Al netto delle dichiarazioni di principio, è unicamente la presenza o meno di un effettivo inganno a costituire il solo, flebile, discrimine tra 640 *bis* e 316 *ter*, fattispecie a vocazione sussidiaria<sup>216</sup>, volta garantire “una tutela aggiuntiva e complementare” avverso condotte diversamente destinate a rimanere

---

<sup>213</sup> Cfr. PEDRAZZI (1955), p. 124. L’illustre studioso – nel descrivere la struttura della fattispecie di truffa – allude iconicamente agli “anelli di una catena causale”: l’induzione in errore del soggetto passivo, da cui deriva il compimento di un atto di disposizione patrimoniale, che, a sua volta, costituisce l’immediato antecedente del duplice evento consumativo, consistente nell’ottenimento dell’ingiusto profitto da parte dell’agente e l’altrui danno. La questione è stata ripresa di recente da DEMURO (2022), pp. 9 ss.; si leggano inoltre LA CUTE (1993), pp. 243 ss.; DEL TUFO (1990).

<sup>214</sup> Similmente VALENTINI (2007), p. 4529. Di diverso avviso è MEZZETTI (2010), pp. 309 ss. che ritiene l’esposizione di dati e notizie false “meno insidiosa” rispetto agli artifici e raggiri, i quali sarebbero “composti da fattori fraudolenti di maggiore gravità”.

<sup>215</sup> Nella sterminata giurisprudenza: Cass., II, 23 ottobre 2024, n. 40015; Cass., II, 22 giugno 2023, n. 38717; Cass., II, 12 gennaio 2023, n. 19841; Cass., VI, 16 novembre 2018, 51962; Cass., II, 13 settembre 2011, 33841; Cass., II, 25 novembre 2008, n. 45403, tutte reperibili in *One Legale*.

<sup>216</sup> Così da ultimo: Cass., II, 3 aprile 2024, n. 13573, in *One Legale*. Nella manualistica recente, RIVERDITI (2022), p. 410.

impunita<sup>217</sup>. Non è allora difficile comprendere perché l'indebita percezione sia da taluni considerata alla stregua di una "truffa ancillare" o una "truffa minore"<sup>218</sup>: essa può prontamente assolvere a una (impropria) funzione di semplificazione probatoria, divenendo una sorta di fattispecie "tappabuchi"<sup>219</sup>, utilizzabile laddove non si riesca a dimostrare che la mendace dichiarazione del privato richiedente ha ingenerato quella falsa rappresentazione della realtà in capo alla P.A. necessaria ai fini dell'integrazione della "truffa maggiore"<sup>220</sup>.

L'assetto così delineato, che riflette la posizione della giurisprudenza prevalente<sup>221</sup>, presenta molteplici profili di criticità, tanto sul piano pratico-operativo, quanto a livello sistematico; e ciò anche trascurando le calzanti obiezioni di natura strutturale a cui si espone la semplicistica lettura del rapporto tra 640 *bis* e 316 *ter* in termini di sussidiarietà, definitivamente consacrata dalle Sezioni unite nel 2007 e nel 2011<sup>222</sup>.

#### 4.1. *Segue...la problematica declinazione del criterio differenziale dell'induzione in errore.*

I primi problemi riguardano proprio l'accertamento dell'induzione in errore del soggetto passivo al quale il richiedente presenta false dichiarazioni o documenti. Si tratta di un elemento avente carattere eminentemente psicologico, il cui riscontro risulta, già di per sé, problematico in presenza di una persona in carne e ossa, essendo necessario dare prova della sussistenza del rapporto di causalità psichica, di un condizionamento motivazionale, fra il contegno decettivo del soggetto agente e le successive decisioni dell'ingannato<sup>223</sup>.

Difficoltà ancora maggiori sorgono quando ad essere circuito è un ente pubblico. In questi casi, dimostrare l'esistenza di un effettivo inganno può rivelarsi una autentica

---

<sup>217</sup> Testualmente C. Cost., ord. n. 95/2004.

<sup>218</sup> È il lessico impiegato da VALENTINI (2007), p. 4531.

<sup>219</sup> Questa espressione colorata, che a nostro parere calza a pennello con l'art. 316 *ter*, è utilizzata da FIANDACA e MUSCO (2023), p. 125.

<sup>220</sup> ROMANO (2002), pp. 269 ss., con una buona dose di realismo, rileva che la contestazione dell'art. 316 *ter* dispensa l'accusa dall'onere di compiere altri e più gravosi accertamenti; di recente SALCUNI (2022b), pp. 1769 ss. il quale sottolinea che, in definitiva, l'accertamento del requisito dell'induzione in errore "quale elemento costitutivo del delitto di truffa, ovvero la sua mancanza, con la conseguente configurazione del delitto previsto dall'art. 316 *ter* c.p., sia questione di fatto", di esclusivo appannaggio del giudice di merito.

<sup>221</sup> Cfr. Cass., II, 3 aprile 2024, n. 13573, cit.

<sup>222</sup> Approfondimenti sul punto in PELISSERO (2011), pp. 959 ss. Rilievi critici anche in RIVERDITI (2015), p. 160, che riflette sull'opportunità di ricercare il discrimine tra i due delitti non tanto nell'induzione o meno in errore della vittima, quanto nella "diversa capacità aggressiva del *mendacio*".

<sup>223</sup> Il sotto-evento intermedio della truffa, l'induzione in errore, si produce, infatti, all'esito di quello che è stato suggestivamente definito uno "scontro tra intelligenze", in quanto l'autore di artifici e raggiri "mira a coinvolgere emotivamente la controparte, così da condurla da una posizione naturalmente di contrasto ad una di erronea coincidenza con [propri] obiettivi e interessi". Cfr. LA CUTE (1993), p. 265; PEDRAZZI (1955), p. 190 e, molto più di recente, FLOR (2021), pp. 105 ss., nonché PONTEPRINO (2024c), pp. 359 ss.

*probatio diabolica*, “che svisciva l’effettività del criterio discrezionale”, alimentando dubbi ed incertezze<sup>224</sup>. È unicamente sul giudice di merito che ricade l’arduo compito di verificare, *case by case*, se la P.A. si sia determinato all’erogazione a causa della “*mise en scène* imbastita del *decipiens*” o se abbia invece proceduto in via automatica<sup>225</sup>. Più nel dettaglio, la truffa potrebbe dirsi integrata soltanto se la disciplina che regola l’*iter* di concessione del finanziamento prescriva lo svolgimento di un’attività di accertamento previo in merito al possesso dei requisiti in capo all’istante e, in caso affermativo, se l’organo a ciò competente abbia in effetti svolto tale controllo prima di procedere all’erogazione del denaro pubblico. Di converso, ogniqualvolta la P.A. provveda al rilascio del beneficio, limitandosi a prender atto della rituale presentazione dell’istanza e dell’altra documentazione richiesta, senza compiere alcuna ulteriore attività istruttoria, dovrà presumibilmente applicarsi l’art. 316 *ter* c.p.<sup>226</sup>.

Pensiamo alle tante procedure finalizzate all’ottenimento delle più svariate tipologie di sovvenzioni – come *bonus* (ad esempio la carta docente<sup>227</sup>, i *bonus* edilizi<sup>228</sup>, il *bonus bebè*<sup>229</sup>), *voucher*<sup>230</sup>, sussidi o altre prestazioni di natura previdenziale o assistenziale – che vengono rilasciate in via pressoché automatica, per effetto della compilazione, da parte del richiedente, di moduli cartacei prestampati o di *form* predisposti dalla stessa P.A. sulla propria pagina *web* e/o della sottoscrizione di dichiarazioni autocertificate. In questo genere di casi, invero piuttosto ricorrenti, l’attività dell’ente pubblico si risolve, almeno in prima battuta, in una semplice verifica di conformità della documentazione rispetto a quella richiesta dalla normativa di settore o dallo specifico bando, mentre ulteriori e più penetranti controlli saranno eventualmente svolti in una fase successiva. Un riscontro meramente formale e standardizzato, dunque, al cospetto del quale, non sembrerebbe prospettabile un’induzione in errore rilevante ai sensi dell’art. 640 *bis* c.p.

Il condizionale è d’obbligo. Basta un fugace sguardo al diritto vivente per comprendere che ad affermazioni di principio convergenti, fa non di rado seguito

---

<sup>224</sup> BELLAGAMBA (2011), pp. 859 ss.

<sup>225</sup> VALENTINI (2007), p. 4531.

<sup>226</sup> Avveduta giurisprudenza fonda siffatta valutazione sulla disamina di due parametri: la natura del procedimento e la rappresentazione dei requisiti di accesso al beneficio. Ragionando in tal modo, l’ente potrà dirsi indotto in errore allorché il rilascio dell’erogazione avvenga in seguito allo svolgimento di un’autonoma attività istruttoria, durante la quale la P.A. – “chiamata ad attivarsi ed a svolgere preventive verifiche” – “risulti perturbata nel processo di formazione della sua volontà per la falsa rappresentazione della realtà conseguenza del dato falso, veicolato dal privato all’interno del procedimento” amministrativo. Cfr. Cass., Sez. fer., 21 settembre 2017, 43143, in *Cass. pen.*, 2018, 2036 ss. Naturalmente, un tale *modus procedendi* impone al giudicante la puntuale conoscenza “delle norme di legge o regolamentari indicanti i criteri che l’Ente dovrà osservare durante la preventiva valutazione dei requisiti attestati dal ricorrente”. Così, COLOMBO e MANICCIA (2018), pp. 2039 ss.

<sup>227</sup> Cfr. Cass., VI, 14 luglio 2023, n. 30770, cit.

<sup>228</sup> Cfr. Cass., VI, 28 ottobre 2024, n. 46354, cit.

<sup>229</sup> Cfr. Cass., V, 3 luglio 2012, n. 40688, in *One Legale*.

<sup>230</sup> È ad esempio il caso affrontato da Cass., VI, 14 maggio 2018, n. 21317, cit., che ha concluso per la sussistenza dell’art. 316 *ter* c.p. a fronte dell’ottenimento, da parte dell’imputato, di un *voucher* formativo di seimila euro per la frequentazione di un corso regionale a seguito della presentazione di una dichiarazione in cui questi aveva ommesso di indicare la presenza di una situazione ostativa al conseguimento del beneficio.

l'adozione di soluzioni discordanti, difficilmente prevedibili, e non sempre rispettose del dato normativo.

A tal proposito, possiamo, ad esempio, richiamare le ipotesi di illecito conseguimento dei *bonus edilizi*, come il 110%, il *bonus facciate*, il *sisma bonus* e via dicendo. Ampia è la casistica relativa alla presentazione di documenti e fatture, attraverso cui il privato attesta falsamente l'esecuzione di opere mai realizzate o realizzate solo in parte, ottenendo così erogazioni indebite che consistono in un credito d'imposta inesistente, in quanto fondato su un diritto alla detrazione del quale mancano del tutto i presupposti. Intorno all'inquadramento giuridico di questi fenomeni percettivi non vi è uniformità di vedute. È chiaro che gli esiti del giudizio dipendono, *in primis*, dalle peculiarità del singolo procedimento amministrativo. Ad un'osservazione più attenta, emerge però che situazioni similari, riguardanti cioè la fruizione di un medesimo beneficio, vengono spesso trattate in maniera diversa. Così, mentre un primo indirizzo riporta la condotta di presentazione di dichiarazioni mendaci cui consegue il rilascio di crediti di imposta relativi al *bonus 110%* nell'alveo dell'art. 316 *ter*<sup>231</sup>, altra parte della giurisprudenza è incline a riconoscere l'integrazione dell'art. 640 *bis*, affermando con disinvoltura estrema<sup>232</sup> la sussistenza dell'induzione in errore dell'ente erogante<sup>233</sup>, senza tuttavia dare prova dello svolgimento di un'effettiva attività di controllo sulla documentazione ricevuta<sup>234</sup>.

---

<sup>231</sup> Si veda Cass., VI, 28 ottobre 2024, n. 46354, cit., a detta della quale per il conseguimento del credito di imposta relativo al *bonus 110*, "non sono previsti controlli preventivi da parte dell'Agenzia delle Entrate [...] essendo sufficiente la comunicazione [...] dell'operazione negoziale agevolata". In tale procedura, il controllo preventivo risulta soltanto eventuale e, di norma, la concessione del contributo pubblico avviene "sulla base della mera autodichiarazione mendace del committente dei lavori e il potere di controllo dell'Agenzia delle Entrate, per espressa previsione normativa, è solo successivo all'erogazione e opera nell'ordinario termine di decadenza per l'accertamento dei tributi". Incidentalmente e in fase cautelare: Cass., VI, 28 febbraio 2025, n. 8390; Cass., VI, 15 febbraio 2024, n. 7021, in *One Legale*.

<sup>232</sup> È l'impressione che scaturisce dalla lettura di Cass., II, 23 ottobre 2024, n. 40015, in *One Legale*, nella quale sembra assistersi a una manipolazione del tipo legale, dal momento che la truffa aggravata viene riconosciuta all'esito di un giudizio sulla mera idoneità del falso documentale a trarre in errore l'ente erogante, trascurando completamente il fatto che l'art. 640 c.p. designa un reato di evento, la cui integrazione postula un puntuale riscontro *ex post* dell'effettiva induzione in errore del soggetto passivo.

<sup>233</sup> Cfr. Cass., II, 13 dicembre 2024, n. 45868; Cass., VI, 19 febbraio 2025, n. 6833, in *One Legale*. Le peculiarità del procedimento di fruizione dei crediti da Superbonus hanno generato ulteriori profili di incertezza concernenti l'individuazione del momento consumativo del reato di cui all'art. 640 *bis*. A un primo indirizzo – secondo cui tale delitto si consumerebbe già col riconoscimento il credito di imposta, senza che "sia necessario che il credito fittizio così creato venga utilizzato in compensazione dall'apparente beneficiario della detrazione (o sia da lui riscosso) o da un cessionario dello stesso credito" (Cass., II, 13 dicembre 2024, n. 45868, cit.) – si contrappone un orientamento, a nostro avviso, più rispettoso del tenore letterale del precetto, che identifica il *tempus commissi delicti* con l'effettiva riscossione del credito, poiché solo in quella fase si realizza il conseguimento dell'ingiusto profitto con altrui danno (cfr. Cass., III, 11 giugno 2024, n. 23402, in *One Legale*). In argomento, PASSAFIUME (2025), pp. 599 ss. Analoghe distonie si ritrovano in relazione all'art. 316 *ter*, ma ne abbiamo già accennato *supra*, par. 3.1.

<sup>234</sup> Se è pur vero che, a seguito dell'introduzione, nel c.d. decreto rilancio (d.l. n. 34/2020), dell'art. 122 *bis* (per mano del d.l. n. 157/2021), la P.A. è munita di più penetranti poteri di controllo sui crediti relativi al *bonus 110%*, ci pare comunque imprescindibile che – ai fini dell'integrazione dell'art. 640 *bis* – sia effettuata una valutazione *case by case* in merito alla concreta effettuazione di suddetta attività di verifica.

O, ancora, si pensi all'indebita percezione del *bonus cultura* (oggi "Carta della cultura giovani" o "Carta del merito"), erogato nei confronti dei neodiciottenni ma utilizzabile soltanto per l'acquisto di beni tassativamente indicati dalla legge negli esercizi e nelle strutture autorizzate. Va subito precisato che i giovani, pur risultando legittimi beneficiari del beneficio, non conseguono la diretta disponibilità del denaro: l'erogazione del contributo avviene solo al termine di una procedura articolata in più fasi, nell'istante in cui l'avente diritto spende, in tutto o in parte, il proprio *bonus*. Solo a quel punto il titolare dell'esercizio presso cui è stato effettuato l'acquisto valida il "buono spesa" ed emette fattura nei confronti della P.A., ottenendo quindi la corresponsione del relativo importo.

Se consideriamo le concrete modalità attraverso cui avviene l'esborso del denaro da parte dell'ente erogante, è chiaro che, contrariamente a quanto *prima facie* potrebbe apparire, eventuali episodi fraudolenti non possono ricondursi nel perimetro della malversazione: a mancare sarebbe il presupposto stesso del reato di cui all'art. 316 *bis* – l'effettivo rilascio del erogazione – non essendo sufficiente, ai fini dell'affermazione di tale delitto, la mera decisione di concedere il beneficio o l'assunzione di un generico vincolo di spesa pubblica<sup>235</sup>. È inoltre evidente che la procedura per rilascio del *bonus* necessita, per sua stessa conformazione, del coinvolgimento di almeno due soggetti – il neodiciottenne e il titolare dell'attività "convenzionata" – i quali necessariamente concorrono nella perpetrazione di eventuali abusi a danno di un terzo soggetto, la P.A. erogante.

Orbene, i (prevedibili) episodi di indebito utilizzo del contributo in parola – che consistono, generalmente, nell'acquisto di beni non rientranti nelle categorie indicate o nella simulazione di operazioni volte ad ottenere l'illecita conversione del *bonus* in denaro – sono stati in un primo tempo riportati nell'art. 316 *ter*, considerata l'assenza dell'elemento dell'induzione in errore dell'ente erogante. In effetti, la legge che regolamenta il procedimento *de quo* non contempla lo svolgimento di controlli preventivi, ma solo di verifiche postume e a campione, mentre per ottenere il rilascio del denaro pubblico è sufficiente la presentazione dei documenti che attestano la spendita del *bonus*<sup>236</sup>. Nonostante ciò, la giurisprudenza più recente ha optato per il riconoscimento della truffa aggravata<sup>237</sup>, superando, così, di slancio le criticità sorte con riguardo al computo del valore soglia di cui all'art. 316 *ter*<sup>238</sup>.

---

<sup>235</sup> Sul punto basti il rinvio ROMANO (2019), p. 68; SEGRETO e DE LUCA (1999), p. 175. In giurisprudenza, incidentalmente, Cass., VI, 3 luglio 2024, n. 26180, cit.; in passato: Cass., VI, 27 maggio 1998, 9881; Cass., VI, 26 marzo 2009, 14923, in *De Jure*.

<sup>236</sup> Cass., VI, 20 febbraio 2019, n. 24890, cit.; Cass., VI, 17 novembre 2020, n. 1247, commentata da RIPPA (2021), pp. 1175 ss. nello stesso senso, ma con riguardo all'indebito utilizzo della carta docente, Cass., VI, 14 luglio 2023, n. 30770, cit.

<sup>237</sup> *Ex plurimis*: Cass., I, 13 luglio 2023, n. 35015, con nota di SANTALUCIA (2023), pp. 2009 ss.; Cass., II, 3 aprile 2024, n. 13573, in *De Jure*; Cass., II, 16 febbraio 2023, n. 7163; Cass., II, 14 settembre 2023, n. 37661, in *One Legale*.

<sup>238</sup> In particolar modo, inquadrando la vicenda nell'art. 316 *ter*, si pone il problema di come misurare il valore del *quantum* indebitamente percepito. È infatti bene ricordare che il procedimento in esame si sostanzia nella creazione di un rapporto trilaterale (che vede coinvolta la P.A., i giovani beneficiari e gli esercenti); ora,

Il problema è che queste pronunce non impiegano il criterio discrezionale basato sull'induzione in errore della P.A.: esse prescindono, infatti, da una rigorosa verifica in merito all'espletamento di controlli a monte sulle attestazioni presentate dai richiedenti, ma si accontentano di un *quid minus*, ricavando la sussistenza del reato di cui all'art. 640 *bis* dalla perpetrazione di un'attività "ricca di artifici e raggiri [...] e idonea ad indurre in errore l'ente erogatore"<sup>239</sup>.

Assistiamo pertanto a un'enfaticizzazione del disvalore di azione e ad una contestuale censurabile rinuncia ad accertare la reale esistenza dell'inganno in capo alla P.A.: la truffa viene surrettiziamente trasformata in un reato di mera condotta, sostituendo il difficoltoso, ma nondimeno imprescindibile, riscontro del nesso eziologico con una valutazione *ex ante* sulla mera idoneità ingannatoria della condotta orchestrata dal soggetto attivo, in evidente spregio al principio di legalità<sup>240</sup>.

#### 4.2. ...e la qualificazione del silenzio antidoveroso.

Ulteriori criticità sorgono in relazione all'inquadramento giuridico del contegno omissivo da cui scaturisce l'indebito conseguimento dell'erogazione pubblica. La giurisprudenza di legittimità è per lo più incline a ritenere che tale comportamento, laddove non accompagnato da ulteriori atti fraudolenti, possa unicamente integrare gli estremi dell'art. 316 *ter*<sup>241</sup>. Sono del resto le stesse Sezioni unite *Carchivi*, che –

---

atteso che i neodiciottenni sono titolari di un bonus di 500 euro, l'erogazione indebita da loro percepita non supera, per definizione, il valore della soglia di punibilità. Costoro risponderebbero allora pacificamente per l'illecito amministrativo di cui al cpv. Maggiori problemi sorgono con riguardo agli esercenti compiacenti, i quali – ricevuto il pagamento tramite buona spesa – divengono titolari di un diritto di credito di egual valore nei confronti della P.A., che può essere eventualmente liquidato mediante una fattura cumulativa chiesta a rimborso di una pluralità di operazioni compiute dai diversi acquirenti. Il punto dolente è chiarire se, in riferimento a tali soggetti, la soglia vada calcolata in relazione a ogni singolo acquisto – e in questo caso anche l'esercente sarebbe chiamato a rispondere *ex art. 316 ter cpv.* – o se le operazioni siano cumulabili, potendosi qui eventualmente ipotizzare l'insorgenza delle responsabilità penali. Sul punto, la giurisprudenza ha fornito soluzioni discordanti sostenendo, talora, che l'importo vada calcolato guardando alla somma complessivamente indicata nella fattura elettronica, perché è in quel momento che viene effettivamente rilasciato il denaro pubblico (Cass., VI, 20 febbraio 2019, n. 24890, cit.); e, talaltra, che ogni singola operazione debba considerarsi isolatamente, dal momento che "la condotta antiggiuridica non può dirsi diversa a seconda del soggetto che ad essa partecipi avendo essa ad oggetto la medesima transazione di acquisto" (Cass., VI, 17 novembre 2020, n. 1247, cit.).

<sup>239</sup> Per tutte, Cass., II, 14 settembre 2023, n. 37661, cit.

<sup>240</sup> Sul fatto che l'art. 640 c.p. imponga un accertamento rigorosamente *ex post* del nesso di causalità (psichica), BARTOLI (2024a), p. 330.

<sup>241</sup> Cfr., ad esempio, Cass., II, 17 aprile 2019, n. 16817, in *One Legale*, che ha ricompreso nell'art. 316 *ter* l'omessa comunicazione del venir meno delle condizioni per conseguire una certa erogazione pubblica, non essendo il silenzio malizioso "comportamento qualificabile quale artificio o raggirio". Similmente, Cass., II, 5 dicembre 2013, n. 48820, cit.; Cass., III, 20 giugno 2024, n. 37248, in *One Legale* resa in materia di *Sismabonus*. A tale indirizzo si contrappongono alcune sporadiche sentenze in senso contrario: Cass., II, 10 marzo 2011, n. 14232; Cass., II, 7 giugno 2023, n. 24487, in *De Jure*, la quale ha invece affermato la sussistenza della truffa aggravata in un caso in cui un soggetto aveva omesso di comunicare ad INPS e istituto bancario la morte della titolare del conto su cui agiva in forza di una procura speciale, così continuando a percepire

nell'individuare le marginali situazioni in cui opererebbe tale sussidiario delitto – menzionano espressamente, oltre alle “condotte che non inducano in errore l'autore dell'atto di disposizione patrimoniale”, per l'appunto le ipotesi di “silenzio antidoveroso”<sup>242</sup>. Questa conclusione è perfettamente in linea con il tenore letterale della norma, che incrimina *expressis verbis* l'omissione di informazioni dovute da cui consegue l'ottenimento del vantaggio indebito<sup>243</sup>.

E, tuttavia, allargando lo sguardo, non possiamo fare a meno di rilevare i profili di irragionevolezza sistematica che scaturiscono dalla concreta operatività di un siffatto indirizzo. Assistiamo qui all'inveramento di quanto pronosticato da alcuni commentatori nelle prime riflessioni successive all'inserimento dell'art. 316 *ter*: la sostanziale creazione di un “doppio regime” della truffa, a seconda che la vittima dell'inganno sia un privato o, al contrario, una pubblica amministrazione<sup>244</sup>.

Un rischio che sembra scongiurato con riguardo alle condotte di menzogna, per mezzo del riconoscimento del criterio discrezionale dell'induzione o meno in errore della P.A.: nella prassi è tendenzialmente indiscusso che la semplice presentazione di documenti o attestazioni false possa tradursi in una forma di raggirio rilevante ai sensi dell'art. 640 *bis* c.p. e che, pertanto, quest'ultimo delitto si configuri ogniqualvolta la menzogna abbia tratto in inganno l'ente erogatore. Esattamente come accade quando autore e vittima della truffa sono due privati cittadini. I problemi – lo si è visto – sorgono al momento di dimostrare l'effettivo fuorviamento dell'amministrazione pubblica.

Diverso discorso vale nei casi in cui il soggetto agente consegua illecitamente una somma di denaro o un altro beneficio per aver taciuto in tutto o in parte informazioni dovute alla P.A.: secondo l'orientamento prevalente dovrebbe qui concludersi per la sussistenza del delitto (o illecito amministrativo) di cui all'art. 316 *ter*. L'affermazione della truffa aggravata imporrebbe, invece, il riscontro di un *quid pluris* che “caratterizzi e qualifichi” il contegno apparentemente omissivo, palesando la sua connotazione fraudolenta<sup>245</sup>. Niente sarebbe se, in ambito privatistico (e, in particolare, in materia contrattuale), la giurisprudenza non fosse incline a riportare nell'art. 640 c.p. le ipotesi di “silenzio maliziosamente serbato” su circostanze che l'agente avrebbe avuto il dovere

---

mensilmente i ratei pensionistici. A riguardo, va però sottolineato che l'orientamento preferibile riporta questo genere di ipotesi nell'alveo dell'art. 646 c.p., in ragione del fatto che non sarebbe ravvisabile “un obbligo di comunicazione del decesso all'ente erogatore dei ratei di pensione, poiché l'unico incumbente informativo posto a carico dei congiunti del defunto, (o della persona convivente o della persona informata del decesso) consiste nella comunicazione dell'evento, entro ventiquattro ore, all'Ufficio Anagrafe del Comune”. Cfr. Cass., VI, 19 marzo 2025, n. 10935; Cass., VI, 21 febbraio 2025, n. 7332, in *One Legale*.

<sup>242</sup> Cfr. Cass., S.U., 25 febbraio 2011, n. 7537, cit.

<sup>243</sup> Cfr. MANICCIA (2020), p. 129; nonché MEZZETTI (2010), p. 322, che evoca la figura del reato omissivo proprio. In giurisprudenza, Cass., II, 26 febbraio 2019, n. 16817, cit.; Cass., III, 20 giugno 2024, n. 37248, cit., nella quale si precisa che anche la trasmissione “di un'informazione incompleta integra la fattispecie di cui all'art. 316 *ter* c.p. quando consiste nell'omessa indicazione di dati che sono ostativi all'erogazione del beneficio economico e che è doveroso comunicare”.

<sup>244</sup> Per tutti: PISA e CALCAGNO (2006), pp. 1376 ss.; PICOTTI (2006), p. 665.

<sup>245</sup> DEMURO (2022), p. 21.

giuridico di comunicare, sempre a patto che tale contegno abbia indotto in errore il soggetto passivo, spingendolo “a prestare un consenso che altrimenti avrebbe negato”<sup>246</sup>.

Quella del possibile configurarsi della truffa mediante silenzio è peraltro questione assai spinosa, che esula dal ristretto perimetro di questo lavoro.

Va però detto che molti persuasivi argomenti depongono in senso contrario alla sua ipotizzabilità. Ammetterla – si è sostenuto – significherebbe: i) privare di ogni residuo contenuto tipizzante le esanimi nozioni di artifici o raggiri; ii) legittimare la criminalizzazione di condotte di mero approfittamento della buona fede altrui o di sfruttamento di un errore preesistente; iii) avallare un’impropria applicazione della clausola di equivalenza di cui all’art. 40 cpv. al cospetto di un reato a condotta vincolata e in assenza della titolarità di poteri impeditivi in capo al soggetto agente<sup>247</sup>.

Nonostante ciò, abbiamo appena constatato che, nell’ambito delle relazioni tra privati, la giurisprudenza è propensa a ritenere il silenzio una forma di raggiro.

Orbene, l’assetto che viene così a delinearsi tradisce lo spirito che aveva animato il legislatore ai tempi dell’introduzione dell’art. 316 *ter* c.p.: una fattispecie, quest’ultima, concepita per potenziare la risposta repressiva nei confronti degli abusi nella captazione di risorse pubbliche, ma che, alla prova dei fatti, ha favorito una contrazione del perimetro operativo del più grave delitto di cui all’art. 640 *bis*. Paradossalmente, vicende un tempo ricomprese nell’alveo della truffa aggravata, rileverebbero oggi soltanto a livello amministrativo ogniqualvolta l’importo indebitamente percepito non superi il valore indicato dal comma 2 dell’art. 316 *ter*. Rischierebbero così di restare fuori dal penalmente rilevante condotte comunque aggressive delle risorse pubbliche e non certo bagatellari, come la percezione di erogazioni seriali, ma tutte sotto soglia<sup>248</sup>. Con l’ulteriore, indesiderato, effetto che, per ovviare al paventato *deficit* di tutela, la giurisprudenza dilati strumentalmente la malleabile categoria della consumazione prolungata e – per mezzo di discutibili opere di ingegneria ermeneutica – riconduca a unità episodi percettivi in sé distinti, in modo da agevolare il superamento della soglia di punibilità, assicurando, così, la loro criminalizzazione.

Inoltre, se è pur vero che l’opzione di interpretare in maniera più stringente gli elementi costitutivi dell’art. 640 *bis* – senz’altro favorita dalla possibilità di riversare le condotte di mera inerzia nell’art. 316 *ter*<sup>249</sup> – appare indubbiamente condivisibile sotto il

---

<sup>246</sup> Tra le molte sentenze in materia di c.d. truffa contrattuale: Cass., VI, 27 marzo 2019, n. 13411; Cass., II, 12 settembre 2018, n. 44228; Cass., II, 9 maggio 2018, n. 23079, in *One Legale*.

<sup>247</sup> In proposito, con ricchezza di argomenti ed ampi richiami bibliografici, DEMURO (2024), pp. 489 ss.; sulla necessità di escludere la rilevanza della truffa omissiva (e della nuda menzogna), diffusamente, LEONCINI (2006), p. 60; nonché MEZZETTI (2010), p. 322, a detta del quale nel riconoscimento della truffa in forma omissiva sembra cogliersi “un certo lassismo in merito ad un controllo veramente selettivo dei fatti realmente fraudolenti che riecheggia in una serie di formule prasseologiche vuote”. Maggiori aperture in MARINUCCI, DOLCINI e GATTA (2024), p. 295, i quali ammettono la possibilità di dare applicazione all’art. 40 cpv. anche a fronte di reati a forma vincolata, ma solo nei limitatissimi casi in cui sussista, in capo all’agente, un obbligo giuridico informativo.

<sup>248</sup> GIACONA (2024), p. 9.

<sup>249</sup> Come ricorda DEMURO (2022), 19, nel campo delle relazioni tra privati non esiste una “fattispecie di compensazione” o “paracadute” simile a quella descritta dall’art. 316 *ter*, che assicuri la punibilità di condotte ritenute meritevoli di sanzione, che però non sembrano propriamente integrare gli estremi di

profilo del rispetto dei principi di determinatezza e tassatività, è vero anche che un simile approccio è foriero di una irragionevole asimmetria ermeneutica tra truffa tra privati e truffa a danno di enti pubblici. Se infatti la giurisprudenza consolidata ammette che, nei rapporti privatistici, il “silenzio malizioso” possa soddisfare i requisiti di tipicità dell’art. 640 c.p., ci sembra irrazionale che le medesime condotte vengano punite meno gravemente, ai sensi dell’art. 316 *ter* primo o secondo comma, quando vittima del silenzio sia una P.A. e, quindi, a fronte di un’offesa che non ha soltanto carattere patrimoniale, ma una spiccata dimensione pubblicistica.

In definitiva, ridurre le torsioni cui va quotidianamente incontro la fattispecie di truffa è assolutamente auspicabile ed anzi doveroso<sup>250</sup>. Limitare un tale intervento al solo contesto delle erogazioni pubbliche risulta nondimeno irrazionale.

In questo composito quadro, si rivelano di sicuro interesse i *dicta* di una sentenza di legittimità, del 2023, nella quale la Cassazione ha lodevolmente escluso che il mero silenzio possa, di per sé, essere considerato un contegno rilevante ai sensi dell’art. 640 c.p., fatte salve le ipotesi in cui dalla disamina dello “specifico contesto di riferimento” emergano ulteriori circostanze tali da trasformarlo in un “comportamento attivo raggirante”. Dalla semplice inerzia si distinguerebbe, allora, il silenzio eloquente, che assume una propria attitudine decettiva proprio perché calato in un certo “ambito comunicativo e relazionale”<sup>251</sup>. In una prospettiva siffatta, per affermare la sussistenza del delitto di cui all’art. 640 c.p., non è più sufficiente accertare che il contegno (apparentemente) omissivo ha tratto in inganno la malcapitata controparte, ma occorre procedere a una valutazione preliminare ulteriore – da effettuarsi *ex ante* ed in concreto – in merito all’idoneità ingannatoria della condotta di volta in volta considerata. Un tale *modus procedenti* favorirebbe, tra l’altro, un parziale recupero del disvalore di azione della truffa, poiché consentirebbe di escludere già *ab origine* dal suo orizzonte di tipicità contegni di per sé privi di una qualsivoglia capacità decettiva<sup>252</sup>.

---

tipicità obiettiva dell’art. 640 c.p.

<sup>250</sup> Auspica una rilettura in termini pregnanti e tassativi della fattispecie di truffa (comune e aggravata), che dovrebbe sussistere solo in presenza di condotte particolarmente maliziose, e mai di un nudo *mendacio* AMARELLI (2021), p. 95.

<sup>251</sup> Cfr. Cass., II, 16 novembre 2023, n. 46209, commentata da COSTANTINI (2024). Precisamente, la Corte afferma che il silenzio diviene “comportamento concludente” quando “in concreto corredato da altre circostanze, ulteriori elementi o fattori di contesto, che ne trasformino il significato penalistico in un contegno psichico positivo, dal valore commissivo, rendendone univoca l’oggettiva direzione lesiva atta ad ingannare la controparte per indurla al compimento dell’atto patrimoniale dannoso”. In senso conforme, Cass., V, 24 aprile 2025, n. 15887, in *De Jure*. In dottrina, VALENZANO (2021), p. 24, a parere della quale “determinati silenzi espressivi possono costituire non una semplice inazione, ma un vero e proprio “comportamento concludente” munito di idoneità ingannatoria nell’influire sulla psiche della vittima e, quindi, idoneo ad indurla in errore determinandola al compimento del dannoso atto di disposizione patrimoniale”. Affermazioni, queste, pedissequamente riprese dalla S.C. nella sentenza del 2023.

<sup>252</sup> Così COSTANTINI (2024), p. 1149 che identifica nell’idoneità ingannatoria *ex ante* il *quid proprium* del raggio rilevante ai sensi dell’art. 640 c.p. L’A. ritiene che subordinare l’integrazione della truffa a siffatta valutazione preliminare consentirebbe di selezionare con maggiore attenzione le condotte tipiche, espungendo dall’alveo applicativo dell’art. 640 c.p. quei casi in cui l’errore della vittima sia scaturito da un colpevole e immotivato affidamento riposto controparte. Nel senso di valorizzare il principio di autoreponsabilità del soggetto che non ha attivato i minimi strumenti di difesa e accortezza, altresì, BARTOLI

In attesa di possibili sviluppi in senso “tassativizzante” del filone giurisprudenziale inaugurato dalla pronuncia del 2023, caliamoci nuovamente nell’ambito delle erogazioni pubbliche. Ebbene, prendendo le mosse dall’orientamento da ultimo richiamato, non ci sembra peregrino sostenere che l’omissione di informazioni dovute – che abbiano in effetti fuorviato l’autorità erogante determinandola al rilascio del beneficio – possa eventualmente riportarsi nell’art. 640 *bis* c.p.

Per quanto non vi sia un generale obbligo di verità nei confronti della P.A., il privato che presenti istanza per ottenere una certa agevolazione va ritenuto titolare di una “relazione qualificata” con l’ente pubblico di riferimento. Ragione per cui, se nel corso del procedimento amministrativo volto al rilascio del contributo, il richiedente sia chiamato a presentare autodichiarazioni fidejacenti e se, nel compilarle, ometta colpevolmente di indicare la presenza di condizioni ostative – condotta che, già di per sé, rivelerebbe *ex art.* 483 c.p. – sembra in effetti ravvisabile un tradimento nell’affidamento che la P.A. ripone nella veridicità di quanto da lui esposto<sup>253</sup>. Dunque, anche qui, alla luce delle peculiarità di contesto e della particolare relazione instauratasi tra la P.A. e il richiedente, non è così azzardato ipotizzare che il silenzio antidoveroso da questi serbato in merito a informazioni che aveva l’obbligo di comunicare possa “trasformarsi” in silenzio eloquente, e quindi assumere la fisionomia di un vero e proprio comportamento truffaldino<sup>254</sup>.

## 5. Epilogo: i profili di irragionevolezza dell’attuale sistema repressivo delle frodi pubbliche.

La casistica che abbiamo ripercorso in queste pagine ci restituisce un quadro poco rassicurante. Riassumendo: tanto la fattispecie di truffa quanto quella di indebita

---

(2024a), p. 330, il quale ritiene che tali profili “di corresponsabilità” della vittima potrebbero assumere rilievo anche in sede commisurativa e nella valutazione della particolare tenuità del fatto.

<sup>253</sup> S’interroga sull’esistenza di un principio di affidamento sulla veridicità e attendibilità delle informazioni fornite dal privato alla P.A., PELISSERO (2011), p. 530. Secondo BELLAGAMBA (2024), p. 9, la truffa non potrebbe essere pacificamente esclusa nemmeno quando i controlli della P.A. siano successivi e/o eventuali e l’atto appare automatico: non si può, infatti, “ritenere incauto il comportamento del funzionario che sottoscrive un provvedimento sulla base di dichiarazioni e documentazioni ufficiali o equiparate, non potendosi pretendere che si proceda a preventive e sistematiche indagini (in assenza, ovviamente, di situazioni che evidenzino falsità)”.

<sup>254</sup> Prendendo le mosse dal ragionamento effettuato da Cass., II, 16 novembre 2023, n. 46209, cit. In questo senso sembra esprimersi Cass., II, 25 novembre 2008, n. 454003, in *De Jure*, laddove afferma che silenzio e *mendacio* cessano di essere elementi strutturalmente neutri ed assumono “connotazioni senz’altro artificiose o di raggirio in rapporto a specifici obblighi giuridici che qualificano l’omessa dichiarazione o la dichiarazione contraria al vero come artificiosa rappresentazione di circostanze di fatto o manipolazione della altrui sfera psichica in rapporto allo specifico valore fidejacente che la dichiarazione contraria al vero può assumere nell’ordinamento. L’omesso adempimento dell’obbligo di comunicazione, così come la semplice menzogna, al di là dell’effetto di induzione in errore, possono già di per sé integrare - in ragione dello specifico affidamento che quelle stesse condotte, in positivo o in negativo, possono *ex lege* ingenerare - le caratteristiche della artificiosa *mise en scene*, che rappresenta l’in se della truffa”. In argomento, GRILLO (2007), pp. 897 ss.

percezione di erogazioni pubbliche vanno nella prassi incontro a interpretazioni estensive al limite dell'analogia *in malam partem*, a forzature e adattamenti, spesso di dubbia compatibilità con la lettera della legge.

Si pensi all'accezione latissima con cui vengono intese le nozioni di artifici e raggiri nell'art. 640 c.p. o all'opzione ermeneutica avallata dalle Sezioni unite del 2025 in merito alla sussumibilità nell'art. 316 *ter* dell'illecito conseguimento di un risparmio di spesa. Quest'ultima sentenza suscita inoltre non pochi dubbi in merito al disinvolto impiego della categoria della consumazione prolungata, all'interno della quale è stata ricompresa una vicenda criminosa che costituisce di certo la risultante di un "disegno unitario", ma che sembra non di meno "comporsi" di una pluralità di condotte tra loro autosufficienti, ciascuna integrante – già di per sé – gli estremi obiettivi dell'art. 316 *ter*. Nessuna delle molte pronunce richiamate dalle Sezioni unite a riprova della validità della tesi dell'unico reato – a ben vedere – è riferita a vicende analoghe a quella oggetto di giudizio (concessione del diritto al beneficio a monte, ma suo effettivo rilascio mensile a seguito di autonoma condotta di presentazione di dichiarazioni mendaci). La nostra impressione è che la sentenza *Tomaificio*, pur pervenendo a una soluzione tutto sommato plausibile, non abbia pienamente colto (o abbia forse preferito non cogliere) la complessità della questione sottoposta, restituendo al lettore un quadro coerente solo in superficie, ma lasciando in realtà privo di univoca risposta il delicatissimo quesito sottoposto dall'ordinanza di rimessione.

Apertamente contrario alla lettera della legge risulta poi quell'indirizzo giurisprudenziale che, a fronte delle difficoltà nel dare prova del rapporto di causalità psichica tra le condotte artificiali o raggiranti e l'induzione in errore della P.A. erogatrice, più o meno surrettiziamente omette l'accertamento del nesso eziologico, limitandosi a una più agevole dimostrazione *ex ante* circa l'idoneità decettiva del contegno tenuto dal soggetto agente.

Ora, che il giudizio di corrispondenza tra fatto e tipo sia processo interpretativo per sua natura influenzato dal contesto storico e sociale e dalle particolarità del singolo caso è dato assolutamente fisiologico. Ritenere tale operazione un mero sillogismo – per mezzo del quale il giudice sussume un certo sviluppo criminoso entro una fattispecie incriminatrice – appare davvero ingenuo. L'articolato processo di adeguamento della norma al fatto (la concretizzazione) e del fatto alla norma ha ben poco di meccanico, ma richiede all'interprete il compimento di valutazioni, in varia misura, discrezionali – per certi versi, "politiche" – che andrebbero effettuate tendendo salda tra le mani la bussola che indica la via del rispetto dei principi costituzionali<sup>255</sup>. A non poter essere in alcun caso tollerato – pena il tradimento del principio di legalità e delle garanzie ad esso sottese – è che l'esigenza di dare soddisfazione a ragioni di giustizia contingente, conduca non già a una interpretazione estensivo-evolutiva del dato normativo o, finanche, a una sua *flessibilizzazione*, bensì a una vera e propria *torsione* del tipo legale.

Sotto altro e complementare aspetto, va rilevato come – al di là delle confortanti petizioni di principio – la giurisprudenza in materia di frodi nel conseguimento di

---

<sup>255</sup> Illuminanti rilievi in PALAZZO (2022a), pp. 975 ss.

erogazioni pubbliche sia tutt'oggi estremamente ondivaga. Per quanto il criterio distintivo tra art. 640 *bis* e 316 *ter* basato sull'induzione in errore rappresenti – *de lege lata* – la miglior alternativa possibile<sup>256</sup>, è innegabile che la sua concreta declinazione non sempre assicura il raggiungimento di soluzioni omogenee e coerenti a livello sistematico. L'inquadramento di una vicenda nell'uno o nell'altro delitto è inesorabilmente condizionata dalla specificità del singolo procedimento amministrativo<sup>257</sup> e, al cospetto di procedure del tutto analoghe, dalle evidenze probatorie disponibili e, in definitiva, dalla mutevole sensibilità dell'interprete.

Evidenti le tensioni in punto di ragionevolezza, senza considerare il *vulnus* recato ai fondamentali valori della prevedibilità della decisione giudiziaria e della certezza del diritto, che – come noto a tutti – costituiscono il fulcro del principio di legalità nella sua accezione euro-convenzionale.

Alcune delle evocate criticità possono essere certamente fugate dall'assidua opera di lavoro della giurisprudenza. In quest'ottica, sarebbe fortemente auspicabile percorrere la via dell'interpretazione “tassativizzante” e “tipizzante” della truffa, sia essa perpetrata ai danni di un ente pubblico o di un privato cittadino. Da una parte, la presenza dell'art. 316 *ter* c.p. garantisce comunque “copertura” penale o amministrativa a condotte di nudo mendacio o di semplice silenzio che determinano il conseguimento dell'erogazione indebita; dall'altra, anche nel contesto privatistico, la sfera applicativa dell'art. 640 c.p. andrebbe circoscritta a contegni espressivi di un autonomo disvalore di azione e che inducano effettivamente in errore il soggetto passivo, ponendo un più robusto limite a quelle letture che fanno del delitto di truffa un improprio strumento per reprimere mere violazioni della buona fede nella fase delle negoziazione o dell'esecuzione del contratto<sup>258</sup>.

E, tuttavia, ci sembra realistico constatare che la gran parte dei problemi riguardanti il microsistema repressivo delle frodi pubbliche non siano superabili in via ermeneutica, in assenza di un intervento razionalizzante del legislatore.

Della migliorabile formulazione dell'art. 316 *ter* abbiamo già detto. Purtroppo, però, le modifiche normative cui è andato incontro – su tutte, l'aggiunta del superfluo richiamo alle sovvenzioni e della discutibilissima aggravante del fatto commesso da un pubblico ufficiale o da un incaricato di un pubblico servizio con abuso della sua qualità

---

<sup>256</sup> Ha ragione VALENTINI (2007), p. 4531, quando afferma che tale criterio rappresenta “la punta più avanzata in termini di correttezza tecnico-dogmatica, sensibilità per il diritto vivente e buon senso”.

<sup>257</sup> Evidenzia l'irrazionalità di un simile distinguo, ROMANO (2019), p. 96

<sup>258</sup> A completamento di questo quadro, va rilevato che il proliferare di fenomeni *di phishing* o delle frodi *on line* rende ancor più problematico garantire una interpretazione “adeguatrice” dell'art. 640 c.p. e, se è pur vero che una tutela complementare può essere oggi offerta dall'art. 640 *ter*, è vero anche che l'applicazione dell'art. 640 c.p. in ambito informatico – da ultimo consacrata con l'introduzione di una nuova aggravante all'art. 640, comma 2 n. 2 *ter* – facilmente impone forzature, palesando tutta l'inadeguatezza di una fattispecie “vecchia e ormai lacerata”, incapace di far fronte a nuove insidiose manifestazioni fraudolente. Sulla questione, che merita ben altro approfondimento, v. MORGANTE e FIORINELLI (2020), p. 23; sulle incertezze nella qualificazione giuridica del c.d. *phishing*, ora ricondotto nell'art. 640, ora nell'art. 640 *ter*, RECCIA (2022), p. 9; PIETROPAOLI (2024), pp. 47 ss.

o dei suoi poteri – complicano ulteriormente il quadro, alimentando le incertezze anche nella definizione dei rapporti con le figure delittuose limitrofe.

In una cursoria panoramica delle fattispecie a tutela dell'attività di finanziamento pubblico e dei loro molteplici profili di inadeguatezza, non possiamo poi non ricordare gli intricati rapporti con il reato di malversazione (che, a detta delle Sezioni unite del 2017, potrebbe concorrere materialmente sia con l'indebita percezione sia con la truffa aggravata<sup>259</sup>) e con i delitti contro la fede pubblica (segnatamente, quelli previsti dagli artt. 483 e 489 c.p.)<sup>260</sup>, a cui si aggiunge l'intrinseca ambiguità dell'art. 640 *bis* c.p. Una fattispecie, quest'ultima, sin dalla sua introduzione<sup>261</sup> al centro di un acceso contrasto intorno alla sua natura, e, infine, ritenuta dalle Sezioni unite nel 2002 una circostanza aggravante<sup>262</sup>. Una simile opzione, sia pur accolta dalla pacifica giurisprudenza *post Fedi*, lascia ancora oggi perplessi, in quanto vanifica le istanze di maggior tutela per l'attività di finanziamento pubblico che spinsero il legislatore a introdurre una fattispecie *ad hoc*, specificamente volta a punire le frodi in erogazioni, specie se a danno delle Comunità europee<sup>263</sup>. Argomenti che ci persuadono a preferire la qualificazione dell'art. 640 *bis* c.p. quale reato autonomo<sup>264</sup> o comunque ad auspicare l'inserimento di un parziale meccanismo di blindatura nel giudizio di bilanciamento.

Ciò, a maggior ragione, se consideriamo quanto disposto dalla Direttiva UE 2017/1371 sulla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale, il cui art. 7 par. 3 prescrive agli Stati membri “di adottare le misure necessarie affinché i reati di cui agli artt. 3 e 4 siano punibili con una pena massima di almeno quattro anni di reclusione qualora ne derivino danni o vantaggi considerevoli”<sup>265</sup>. Come già sappiamo, tra le condotte descritte dall'art. 3 rientrano pure

---

<sup>259</sup> Sulla questione rimandiamo integralmente a: MADIA (2017), pp. 2653 e FINOCCHIARO (2017), a commento di Cass., S.U., 28 aprile 2017, n. 20664, Rv. 271514.

<sup>260</sup> Tali delitti costituiscono una tipica modalità di realizzazione della fattispecie complessa descritta dall'art. 316 *ter*, in cui sono, pertanto, assorbiti. L'assunto è pacifico quando venga superata la soglia di punibilità. In caso contrario, la giurisprudenza sembra comunque orientata nel senso di dare prevalenza all'illecito amministrativo in applicazione del principio di specialità di cui all'art. 9 l. n. 689/1981. Cfr. Cass., II, 24 gennaio 2013, n. 27300, in *One Legale*. Questa opzione ermeneutica lascia perplesso AMARELLI (2021), p. 102, anche perché l'art. 316 *ter* cpv. sarebbe assolutamente peculiare, essendo “un illecito amministrativo che contiene al suo interno, quale elemento costitutivo, un illecito penale”. I delitti di falso concorrerebbero invece (almeno formalmente) con il più grave delitto di truffa. In merito ai profili di irrazionalità di un assetto siffatto, pur autorevolmente avallato dalle Sezioni unite *Carchivi e Pizzuto*, PELISSERO (2011), p. 535.

<sup>261</sup> Per mano della l. n. 55/1990.

<sup>262</sup> Cfr. Cass., S.U., 26 giugno 2002, n. 26351, commentata da BARTOLI (2003), pp. 295 ss., che rimarca la notevole ambiguità dell'art. 640 *bis*, in relazione al quale il distinguo tra reato autonomo e circostanza si fa in assoluto più labile e incerto, “soprattutto per l'uso del termine «aggravata» nella rubrica, per la collocazione della fattispecie in un articolo autonomo e per la formulazione *per relationem*”. Sulla questione si veda altresì PELISSERO (1991), p. 929 s. che sin dall'entrata in vigore dell'art. 640 *bis* ha condiviso l'opzione circostanziale, poi definitivamente consacrata dalle Sezioni unite nel 2002; ID. (1991), pp. 341 ss.

<sup>263</sup> Cfr. ARRIOLI (2002), pp. 3378 ss.

<sup>264</sup> Ancora di recente: BARTOLI (2024b), p. 340; DE LIA (2024), p. 151; SALCUNI (2022a), pp. 114 ss.

<sup>265</sup> Stando al Considerando 18 contenuto nel Preambolo della direttiva PIF tra i casi per cui andrebbe irrogata una pena massima di almeno quattro anni di reclusione andrebbero ricompresi “quelli in cui siano stati arrecati danni o ottenuti vantaggi considerevoli, presumendo considerevoli i danni o vantaggi per un valore

quelle integranti gli estremi dell'art. 640 *bis* c.p. Sicchè, a fronte di un'azione truffaldina produttiva di danni e foriera di vantaggi da ritenersi considerevoli alla luce dei parametri indicati dalla direttiva, la possibile soccombenza o equivalenza, nel giudizio di comparazione tra circostanze, della (presunta) aggravante di cui all'art. 640 *bis*, con conseguente applicazione della pena base prevista dall'art. 640 c.p. o di una pena ulteriormente ridotta, potrebbe dar luogo a un contrasto con gli obblighi di penalizzazione assunti dall'Italia in sede di recepimento della direttiva PIF<sup>266</sup>.

Non sembra invece porre criticità, oltre a quelle già note, la compresenza tra art. 316 *ter* (o 640 *bis*) c.p. e l'art. 2 della l. n. 898/1986 (l'indebita percezione di erogazioni a carico totale o parziale del Fondo europeo agricolo di garanzia e del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale), disposizione da taluni ritenuta tacitamente abrogata proprio a seguito della tipizzazione dell'art. 316 *ter*<sup>267</sup>, ma che, in realtà, conserva un pur ridotto margine operativo<sup>268</sup>. Lo dimostra anche il recente interesse del legislatore, che – nell'adeguare il diritto interno alla direttiva PIF – è intervenuto, tra l'altro, sul citato art. 2<sup>269</sup>. Comunque sia, la formulazione di tale delitto è quasi del tutto sovrapponibile a quella dell'art. 316 *ter*<sup>270</sup>, se non fosse per un lieve scostamento nell'individuazione dell'importo del valore-soglia al di sotto del quale è integrato l'illecito amministrativo di cui all'art. 3 della l. n. 898/1986. Doveroso ricordare, però, che l'applicazione della sanzione amministrativa prevista dall'art. 3 non viene sospesa nemmeno quando sia promosso

---

superiore a 100 000 EUR. Qualora il diritto di uno Stato membro non preveda una soglia esplicita per un danno o vantaggio considerevole quale base per una pena massima, lo Stato membro dovrebbe assicurare che i suoi tribunali prendano in considerazione l'entità del danno o del vantaggio in sede di determinazione delle sanzioni per frode e altri reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione”.

<sup>266</sup> L'adeguamento alla Direttiva PIF ha reso necessaria l'aggiunta di un terzo periodo al primo comma dell'art. 316 *ter*, con cui viene introdotta (presumibilmente) un'aggravante. Esso stabilisce che “la pena è della reclusione da sei mesi a quattro anni se il fatto offende gli interessi finanziari dell'Unione europea e il danno o il profitto sono superiori a euro 100.000”. Analoga modifica ha riguardato l'art. 2 della l. 898/1986. Oltre a tali modifiche, ricordiamo l'aggiunta dell'espresso riferimento all'Unione europea nell'art. 24 d.lgs. n. 231/2001, che – in precedenza – includeva sì, nel novero dei reati presupposto, anche i delitti di cui agli artt. 316 *bis*, 316 *ter*, 640, comma 2, n. 1, 640 *bis* e 640 *ter*, ma solo ove commessi a danno dello Stato o di altro ente pubblico. Completa il quadro l'introduzione, sempre nell'art. 24 del d.lgs. n. 231, di un comma 2 *bis*, mediante cui viene inserito nel catalogo 231 anche il reato di cui all'art. 2 l. n. 898/1986 (cfr. art. 5 d.lgs. n. 75/2020).

<sup>267</sup> In questo senso, tra gli altri, ROMANO (2019), p. 93, nonché MAZZANTI (2020), il quale ritiene la fattispecie in parola oggi perfettamente assorbita dall'art. 316 *ter* c.p.

<sup>268</sup> Ad esempio, Cass., VI, 3 marzo 2022, n. 15620; Cass., III, 23 maggio 2017, n. 39540, in *One Legale*. Sul non trascurabile impatto delle frodi nella captazione di fondi agricoli, ARDIZZONE (2024), p. 3 ss.

<sup>269</sup> Al di là delle differenze lessicali nella descrizione delle condotte tipiche, la simmetria tra 316 *ter* e art. 2 l. n. 898/1986 è oggi quasi perfetta, se consideriamo che l'art. 3 del d.lgs. 156/2022 (il c.d. correttivo PIF) ha disposto che in relazione all'indebita percezione di fondi agricoli, si applichino la confisca, anche per equivalente, ex art. 322-ter c.p. del profitto del reato e la confisca per sproporzione di cui all'art. 240 *bis* c.p. Sul punto: ARDIZZONE (2024), p. 17; SCHIAVO (2022), p. 16.

<sup>270</sup> Il terzo periodo dell'art. 2 prevede, infatti, che, quando “la somma indebitamente percepita è pari o inferiore a 5.000 euro” (e non, come nell'art. 316 *ter*, a 3.999,96) “si applica soltanto la sanzione amministrativa di cui agli articoli seguenti”.

procedimento penale, con tutti i problemi che ne derivano sul versante del rispetto del divieto di *bis in idem*<sup>271</sup>.

L'irragionevolezza dell'apparato repressivo a tutela delle frodi pubbliche emerge invece in tutta la sua evidenza se consideriamo il delitto di cui all'art. 7, comma 1 del d.l. n. 4/2019 (oggi abrogato)<sup>272</sup> e quello di cui all'art. 8 del d.l. 48/2023<sup>273</sup>, i quali puniscono, salvo che il fatto costituisca più grave reato, chi rende o utilizza documentazioni false od omette informazioni dovute al fine di ottenere, rispettivamente, il reddito di cittadinanza (oggi abolito) e l'assegno di inclusione. Si tratta di due reati di pericolo, di mera condotta e a dolo specifico, che si consumano in via anticipata, nel momento in cui il richiedente presenta all'ente erogatore la domanda di accesso al beneficio contenente dichiarazioni mendaci od omissioni di informazioni dovute<sup>274</sup>.

Come è stato correttamente rilevato, tali delitti "costituiscono esempi molto significativi di una tecnica legislativa assai sciatta, che s'innestano in un sistema penale già di suo congestionato e scoordinato"<sup>275</sup>. In questa sede non intendiamo approfondire le questioni di diritto intertemporale presentatesi a seguito dell'abrogazione della disciplina del RDC<sup>276</sup> e nemmeno soffermarci sul contrasto ermeneutico sorto intorno alla definizione del perimetro applicativo del delitto di cui all'art. 7, su cui sono già intervenute le Sezioni unite, affermando la sola rilevanza delle omissioni o delle falsità funzionali – *rectius* concretamente idonee – a incidere sull'ottenimento della misura assistenziale o sulla sua quantificazione<sup>277</sup>.

Quello che ci preme sottolineare è piuttosto la profonda incoerenza sistematica generata dalla tipizzazione di queste peculiari figure criminose, che sono peraltro punite in maniera assai elevata, con la reclusione da due a sei anni. Ad alimentare le perplessità è sufficiente una rapida comparazione con l'art. 316 *ter* c.p., che – come tutti sappiamo – reprime, in misura inferiore (reclusione da sei mesi a tre anni, previo superamento della soglia) l'indebito conseguimento di erogazioni pubbliche di qualsiasi genere e, che,

<sup>271</sup> Cfr. *supra* par. 3.2.

<sup>272</sup> Il d.l. 28 gennaio 2019, n. 4 convertito con modifiche dalla l. 28 marzo 2019, n. 26.

<sup>273</sup> Il d.l. 4 maggio 2023 n. 48, convertito con modifiche dalla l. 3 luglio 2023, n. 153, su cui MORRONE (2024), pp. 381 ss. e CELLINI (2023), pp. 876 ss.

<sup>274</sup> Cfr. MORRONE (2020), p. 789.

<sup>275</sup> GIACONA (2024), p. 1.

<sup>276</sup> A seguito dell'intervenuta abrogazione del reddito di cittadinanza (frettolosamente operata dalla legge di bilancio a fine 2022, ma in vigore dal 1° gennaio 2024) sono sorte notevoli perplessità in merito all'inquadramento dei fatti di indebita ricezione. A tal proposito rimandiamo alle puntuali riflessioni di GATTA (2023), pp. 69 ss., che aveva paventato un'autentica *abolitio* dei reati di cui all'art. 7 del d.l. n. 4/2019, ipotizzando possibili ricadute sui procedimenti in corso e su quelli riguardanti i delitti commessi nell'anno 2023. Cionondimeno, il legislatore, con il d.l. 48/2023, ha previsto una deroga agli effetti retroattivi dell'*abolitio*, precisando che la disposizione di cui all'art. 7 continua ad applicarsi in relazione ai fatti commessi fino al 31 dicembre 2023. Cfr. MESSORI (2023), p. 6; MISCIONE (2023), pp. 337 ss.

<sup>277</sup> Cfr. Cass., S.U., 13 dicembre 2023, n. 49686, commentata da PENCO (2023) e PONTEPRINO (2024a), pp. 325 ss. Nell'occasione, le S.U., con una lodevole azione tassativizzante, hanno valorizzato la nota funzione selettiva del dolo specifico, avallando l'orientamento giurisprudenziale che vede nella fattispecie di cui all'art. 7 un reato di pericolo concreto e non presunto, nel cui alveo non può essere ricompreso qualsiasi falso, a prescindere dalla sua incidenza sulle condizioni di accesso al beneficio, ma solo quello realmente funzionale ad ottenere il rilascio di un'erogazione non spettante o spettante in misura inferiore.

pertanto, in assenza degli artt. 7 e 8, dovrebbe presumibilmente trovare applicazione nei casi di illecita percezione del RDC o dell'assegno di inclusione. Ora, non è facile comprendere la razionalità della scelta legislativa di anticipare l'intervento dello *ius terribile*, introducendo due reati di pericolo *ad hoc*, operanti soltanto con riguardo a due specifiche misure assistenziali e sanzionati più aspramente dell'art. 316 *ter*, che, in quanto reato di evento, si consuma in un momento cronologicamente successivo, con l'effettivo rilascio del contributo assistenziale. Tale strategia di politica criminale costituisce una plastica rappresentazione di un utilizzo "simbolico-moralistico" dello strumento repressivo, subito spiegata se ricordiamo il notevole clamore mediatico che accompagnò dapprima l'inserimento del RDC e poi la sua sostituzione con l'assegno di inclusione.

Ad uno sguardo di insieme, però, la tipizzazione dei due citati delitti:

i) risulta superflua, posto che la tutela penale sarebbe comunque assicurata dall'operare dell'art. 316 *ter* o, eventualmente, dell'art. 640 *bis*.

ii) pone dubbi sul piano del rispetto del principio di proporzionalità, sia a livello intrinseco, sia sul piano estrinseco-relazionale, assumendo quale *tertium comparationis* l'art. 316 *ter*. I reati in questione prevedono, infatti, una cornice edittale più elevata dell'art. 316 *ter*, ma a fronte di episodi percettivi ancora soltanto potenziali e che, per quanto perniciosi, si risolvono nel rilascio di somme di per sé contenute<sup>278</sup>. L'assegno di inclusione, per esempio, non può superare i 6500 euro annui (8190 in caso di peculiari nuclei familiari) e non può essere concesso per più di 18 mesi continuativi.

iii) genera problematiche interferenze con gli altri reati posti a tutela dell'attività di finanziamento pubblico. Ad uno sguardo più attento, infatti, i due citati delitti non si pongono in rapporto di specialità unilaterale e astratta con la fattispecie di cui all'art. 316 *ter*<sup>279</sup>: sicchè, se applicassimo rigidamente il criterio avallato dalla granitica giurisprudenza delle Sezioni unite<sup>280</sup>, qualora alla presentazione di attestazioni mendaci facesse seguito l'effettivo rilascio del sussidio, potrebbe paradossalmente ravvisarsi un

---

<sup>278</sup> Cfr. MORRONE (2020), p. 789 s., il quale ravvisa un contrasto con i principi di proporzione, di ragionevolezza e con la finalità rieducativa della pena. L'A. sottolinea, inoltre, come le "vessatorie sanzioni" previste dall'art. 7 non si siano neanche rivelate efficaci sul piano della prevenzione generale negativa, considerato il frequente riproporsi di casi di indebita percezione del RDC.

<sup>279</sup> MANICCIA (2020), p. 140 ravvisa tra le due norme una specialità per specificazione. Si tratterebbe, però, semmai – come rileva GIACONA (2024), p. 9 – di un rapporto di specialità reciproca, tale per cui il "conflitto" non può essere risolto per mezzo del criterio di cui all'art. 15 c.p.

<sup>280</sup> Come ben noto, da più di vent'anni, le Sezioni unite rifiutano il ricorso a criteri di valore, ammettendo il concorso apparente soltanto laddove sussista un rapporto di specialità unilaterale in astratto fra le due fattispecie criminose. Tuttavia, non mancano pronunce che – a fronte della "impressione di irragionevolezza" suscitata dall'applicazione della disciplina del concorso di reati – continua ad affermare l'apparenza del concorso sulla base della logica della sussidiarietà o della consunzione. In argomento: SCOLETTA (2023), p. 100; GIACONA (2023), pp. 36 ss.

irragionevole concorso<sup>281</sup> tra i due delitti (o tra delitto e illecito amministrativo)<sup>282</sup>. Concorso che sarebbe in radice escluso nel caso in cui fosse riconosciuta l'integrazione dell'art. 640 *bis*<sup>283</sup>, in quanto sia l'art. 7 che l'art. 8 contengono una clausola di sussidiarietà che ne fa salva l'applicazione quando il fatto costituisca più grave reato.

### 5.1. ... e il persistente bisogno di una riforma di sistema.

Alla luce di tutto quanto abbiamo avuto modo di osservare, l'epilogo delle nostre riflessioni è forse scontato. Non resta infatti che unirci al coro di voci che da tempo auspicano una organica rimeditazione dell'apparato repressivo delle frodi nelle sovvenzioni pubbliche. Un intervento legislativo, quest'ultimo, che dovrebbe essere all'insegna della semplificazione, con gli ambiziosi obiettivi di: a) ridurre le interferenze tra i diversi delitti posti a tutela dell'attività di finanziamento pubblico; b) fugare

---

<sup>281</sup> A questo proposito va ricordato che sia il reddito di cittadinanza sia l'assegno di inclusione sono erogati mensilmente, e che l'importo di ogni singolo rateo risulta inferiore alla soglia di punibilità di cui all'art. 316 *ter* cpv. Pertanto, qualora si ritenesse che i delitti di cui all'art. 7 o all'art. 8 concorrano con l'indebita percezione, sarebbe necessario interrogarsi in merito al superamento o meno del valore-soglia di cui al cpv. dell'art. 316 *ter*. La questione è più complessa di quanto *prima facie* potrebbe apparire: se è pure vero che entrambe le misure assistenziali vengono rilasciate ogni mese – e ciò sembra deporre a favore della presenza di più illeciti amministrativi – è vero anche che il loro indebito conseguimento scaturisce dalla presentazione di una richiesta a monte contenente dichiarazioni false od omissioni ovvero dalla mancata comunicazione del venir meno delle condizioni per accedere al beneficio. Il che – specie alla luce della recente giurisprudenza sul punto (da ultimo, le Sezioni unite del 2025 che abbiamo esaminato nelle scorse pagine) – ci induce a preferire una considerazione unitaria della vicenda criminosa: bisognerebbe, quindi, procedere alla somma di tutti ratei indebitamente ottenuti a seguito di un'originaria condotta mendace, dovendosi quindi affermare, al superamento della soglia di punibilità, l'integrazione di un unico reato a consumazione prolungata. Riconoscono, invece, la potenziale sussistenza di una pluralità di illeciti amministrativi, tante quante sono le erogazioni illecitamente conseguite: GATTA (2023), nonché AFFINITO e CELLINI (2021), p. 13.

<sup>282</sup> A nostro avviso è indubbiamente preferibile concludere per l'apparenza del concorso, sebbene tra le due fattispecie non vi sia vera e propria "convergenza normativa". Le pene previste dal reato di cui all'art. 7, comma 1 – che pur si colloca in uno "stadio anteriore" dell'*iter criminis* – hanno, infatti, un'entità tale da "esaurire" l'intero disvalore del fatto. Argomentando in tal modo, nel caso in cui l'erogazione venisse effettivamente percepita, l'art. 316 *ter* degraderebbe a mero *post factum* non punibile. Del resto, optare per il riconoscimento di un concorso tra reati risulta *oculi* irragionevole. Sotto altro ma complementare profilo, non è peregrino ipotizzare un concorso tra i delitti in materia di RDC o di assegno di inclusione e quello di falso ideologico di privato in atto pubblico (art. 483 c.p.), allorché il richiedente "abbia dichiarato il falso, ovvero omesso informazioni dovute in sede di dichiarazione sostitutiva unica per l'emissione della certificazione ISEE, formando così un atto falso", poi utilizzato al momento di presentare la domanda di accesso al RDC. Così, CELLINI (2023), p. 881.

<sup>283</sup> A RDC e assegno di inclusione va riconosciuta la natura di "contributo erogato dallo Stato". Ciò dovrebbe far propendere per l'eventuale riconoscimento del più grave reato (*id est*, dell'aggravante) di cui all'art. 640 *bis* c.p. e non, invece, di quello di cui all'art. 640, comma 2, n. 1 c.p. Cfr. BRAMBILLA (2023). Affermare la sussistenza della truffa aggravata è tutt'altro che pacifico, poiché – come sappiamo – occorre dare prova dell'induzione in errore dell'ente erogante. Tuttavia, una simile alternativa ermeneutica (al pari di quella di dare applicazione all'art. 316 *ter* c.p.) permetterebbe di ricorrere all'efficace strumento del sequestro preventivo finalizzato alla confisca per equivalente per il recupero delle somme percepite indebitamente, opzione invece non consentita al sussistere dei reati di cui agli artt. 7 e 8. Cfr. DI CHIARA (2020).

ambiguità e incertezze emerse nel diritto vivente e non sempre eliminabili in via ermeneutica, se non per mezzo di intollerabili manipolazioni del tipo legale; c) riformulare le disposizioni incriminatrici eliminando le porzioni di testo superflue, frutto di un sovrabbondante ricorso alla tecnica casistica che, nel contesto in esame, nulla aggiunge sul piano determinatezza e tassatività del precetto.

In effetti, nei precedenti paragrafi, è in più occasioni emersa la complessiva sciatteria nella costruzione del sistema penalistico a tutela dell'attività di finanziamento pubblico. I plurimi interventi di riforma succedutisi nell'ultimo trentennio – tendenzialmente motivati dalla necessità di adeguare, spesso in maniera acritica e meccanica, il diritto interno agli obblighi di penalizzazione assunti in sede euro-unitaria – ci restituiscono una disciplina inutilmente complessa, scoordinata, a tratti irragionevole e talora lacunosa. Essa costituisce il prodotto del disattento operare del legislatore, il quale è stato ed è tutt'oggi artefice di un confusionario processo di stratificazione normativa, in cui non viene tenuto colpevolmente conto del quadro normativo e interpretativo già esistente<sup>284</sup>.

Alla luce di questo insoddisfacente assetto, ci sembra doveroso riflettere sull'opportunità di:

i) abrogare l'aggravante di cui all'art. 640 *bis*, il delitto di cui all'art. 2 della l. 898/1986, nonché i reati in materia di RDC e assegno di inclusione;

ii) modificare parzialmente l'art. 316 *bis* (la malversazione di erogazioni pubbliche), che potrebbe prevedere che: *“Chiunque, estraneo alla pubblica amministrazione, avendo legittimamente ottenuto dallo Stato o da altro ente pubblico o dall'Unione Europea il rilascio di erogazioni, comunque denominate, destinate alla realizzazione di una o più finalità, non le destina alle finalità previste, è punito con la reclusione da sei mesi a quattro anni”*. In un'ottica di contenimento della risposta sanzionatoria, l'aggiunta dell'avverbio legittimamente permetterebbe di escludere un possibile concorso coi delitti configurabili qualora l'erogazione venga ottenuta indebitamente.

iii) procedere a una completa riscrittura dell'art. 316 *ter* c.p., introducendo una mini-macro fattispecie, entro cui ricomprendere tutti i fatti di percezione indebita, che *de jure condito* vengono alternativamente ricondotti nell'art. 640 *bis* o nell'art. 316 *ter*. La formulazione potrebbe essere la seguente: *“1. Chiunque mediante l'utilizzo o la presentazione di dichiarazioni o di documenti falsi o attestanti cose non vere o mediante artifici o raggiri consegue indebitamente, per sé o per altri, erogazioni pubbliche comunque denominate ovvero trattiene illecitamente fondi o beni provocando una diminuzione di risorse pubbliche è punito con la reclusione da 6 mesi a 5 anni. 2. La pena è aumentata quando il danno o il profitto sono superiori a euro 100.000. 3. La prescrizione del reato di cui al primo comma decorre dal giorno della riscossione dell'ultimo rateo dell'erogazione pubblica o dell'ultima ritenzione indebita di risorse pubbliche”*<sup>285</sup>.

Sarebbe quindi eliminata la tanto discussa soglia di punibilità di 3999,96 euro, che invero costituisce un problematico *unicum*, non essendo rinvenibile nulla di simile

---

<sup>284</sup> Cfr. PELISSERO (2011), p. 543.

<sup>285</sup> Previsione, quest'ultima, analoga all'art. 644 *ter*.

nelle altre fattispecie a salvaguardia dell'attività di finanziamento pubblico<sup>286</sup>. Inoltre, l'abrogazione dell'aggravante di cui all'art. 640 *bis* e l'aggiunta degli "artifici o raggiri" tra le condotte incriminate dall'art. 316 *ter* consentirebbe di porre fine alle problematiche interferenze tra i due delitti<sup>287</sup>. Infine, l'interpolato art. 316 *ter* continuerebbe ad essere incluso nel catalogo di cui all'art. 322 *ter* e nel novero dei reati presupposto della responsabilità amministrativa degli enti *ex* D.lgs. 231/2001.

A differenza di quanto auspicato da alcuni commentatori – favorevoli all'introduzione di un modello di tutela anticipata e, dunque, di un reato di pericolo simile a quello previsto dal § 264 *StGB* (la *Subventionsbetrug*)<sup>288</sup> – riteniamo preferibile, anche *de jure condito*, tener fermo il ricorso a una fattispecie di danno, che si consuma soltanto con l'effettivo verificarsi della dispersione di denaro pubblico. La tipizzazione di un delitto che criminalizzasse condotte prodromiche al conseguimento dell'erogazione comporterebbe – a noi pare – un arretramento della soglia del penalmente rilevante non del tutto giustificato<sup>289</sup>, e peraltro non richiesto a livello euro-unitario. Ponendosi nel solco tracciato dalla Convenzione PIF, anche la Direttiva PIF ha adottato il modello "dell'illecito di danno, strutturato secondo parametri quantitativi"<sup>290</sup>; la frode lesiva degli interessi finanziari dell'Unione costituente reato è, infatti, definita richiamando una serie già nota di condotte indebite (utilizzo o presentazione di dichiarazioni o documenti falsi e via dicendo) da cui in effetti "consegua l'appropriazione indebita o la ritenzione illecita di fondi o beni provenienti dal bilancio dell'Unione o dai bilanci gestiti"<sup>291</sup>.

---

<sup>286</sup> PENCO (2023), p. 69.

<sup>287</sup> Questa nuova figura delittuosa sarebbe appunto collocata nel novero dei reati contro la P.A. (in un interpolato art. 316 *ter*) e non tra i delitti contro il patrimonio (come invece l'art. 640 *bis*), in modo da valorizzare, già sul piano topografico, la dimensione prettamente pubblicistica degli interessi giuridici tutelati. Riflette sulla necessità di abrogare l'art. 316 *ter* c.p. E. BASILE (2020), p. 188.

<sup>288</sup> In questa direzione si muovono da ultimo: ARDISSONE (2024), p. 17 e DE LIA (2022), pp. 51 ss. Lo stesso autore, all'esito delle sue ricerche, formula una più completa proposta di articolato. Cfr. ID. (2023), p. 261 ss., ove suggerisce la tipizzazione, in un nuovo art. 356 *bis*, del reato di frode nelle pubbliche sovvenzioni, che in parte ricalca lo schema § 264 *StGB*. A completamento del sistema dovrebbero aggiungersi ulteriori disposizioni volte a: definire il concetto di sovvenzione pubblica, regolamentare i rapporti tra il neo introdotto art. 356 *bis* e gli illeciti amministrativi (ed il procedimento penale e quello amministrativo), prevedere peculiari pene accessorie e specifiche aggravanti e attenuanti. In precedenza, v. GULLO (2000), pp. 523 ss.

<sup>289</sup> Così già, FIANDACA e MAZZAMUTO (1981), p. 65 s. che, ai tempi, criticavano ferocemente l'introduzione del § 264 *StGB*, fattispecie di pericolo, che legittimava il discutibile riconoscimento di una tutela penale rafforzata avverso lo sviamento dei finanziamenti pubblici, facendo apparire "almeno parzialmente adeguati sia il modello delittuoso sia i rimedi sanzionatori [allora] predisposti dall'art. 640 c.p.". E. BASILE (2020), p. 187 esprime un giudizio sostanzialmente negativo sulla possibile esportazione di un *délit obstacle* simile a quello previsto dal § 264 *StGB*. La sua introduzione recherebbe un *vulnus* al principio di offensività e condurrebbe a una dematerializzazione dell'interesse tutelato, qui "appiattito sulle funzioni amministrative e sganciato dagli interessi economici erariali". Sul punto, v. KRÜGER (2020), p. 142.

<sup>290</sup> Cfr. PENCO (2023), p. 69.

<sup>291</sup> Come sappiamo, l'obbligo di introdurre il reato scatta solo al superamento di un determinato parametro quantitativo: segnatamente, l'art. 7, par. 4 della Direttiva PIF prevede che "qualora un reato di cui all'articolo 3, paragrafo 2, lettere a), b) e c), e all'articolo 4, comporti danni inferiori a 10 000 EUR o vantaggi inferiori a 10000 EUR, gli Stati membri possono prevedere sanzioni di natura diversa da quella penale".

A queste modifiche normative dovrebbe auspicabilmente aggiungersi una disciplina che definisca i rapporti tra le fattispecie penali e la ricchissima costellazione di illeciti amministrativi configurabili al cospetto dei più disparati fenomeni di percezione indebita di risorse pubbliche, in modo tale da favorire il rispetto del divieto del *ne bis in idem* (anche sul versante procedimentale) e del principio di proporzionalità, scongiurando censurabili moltiplicazioni sanzionatorie. Prima ancora occorrerebbe, però, che il legislatore provvedesse a una minima sistematizzazione delle innumerevoli procedure amministrative che regolamentano il rilascio di erogazioni pubbliche, nella prospettiva di accrescere omogeneità di un quadro normativo sempre più affastellato, confuso e inconoscibile.

Ora, siamo perfettamente consapevoli che quella qui abbozzata è soltanto una prima proposta, una ipotesi di lavoro da cui prendere le mosse per riflettere sulla praticabilità di una riforma dei delitti a tutela dell'attività di finanziamento pubblico. Un'eventualità, quest'ultima, che – a voler usare toni eufemistici – ci pare assai improbabile, a fronte di un legislatore “maldestro” e “disattento”, sempre proteso a fare un uso simbolico-propagandistico dello *ius terribile*<sup>292</sup>, ma ormai completamente disinteressato a restituire al sistema, o finanche a una parte di esso, un minimo di razionalità e coerenza<sup>293</sup>.

---

<sup>292</sup> Trattasi ormai di un *topos* per il penalista contemporaneo: espressioni quali “diritto penale del nemico”, “populismo penale”, “diritto penale mediatico”, “diritto penale al limite”, “ossessione securitaria” costituiscono patrimonio comune fra gli studiosi e le più recenti strategie criminale – paradigmaticamente compendiate nel recentissimo decreto sicurezza (il d.l. 11 aprile 2025, n. 48, convertite in l. 9 giugno 2025, n. 80) – non fanno che confermare un pericoloso scivolamento verso un diritto penale simbolico, sprezzante dei fondamentali valori garantistici, e tutto incentrato su un'irrazionale inasprimento della risposta repressiva e su intollerabili logiche di autore. Valga per tutti il rimando a: BONINI (2018); DONINI (2019); DONINI (2023); SGUBBI (2019); sul decreto sicurezza, tra gli innumerevoli scritti ospitati dalla rivista *Sistema penale* v. PALAZZO (2025); DOLCINI (2025); PAPA (2025); GATTA (2025), il quale sottolinea le “disattenzioni” del legislatore che, animato da un incontrollabile furore repressivo, trascura completamente i problemi di coordinamento generati dall'inserimento nel sistema di nuove disposizioni incriminatrici.

<sup>293</sup> Rileva DONINI (2020) che da più di vent'anni l'assenza di un disegno generale e scientifico rappresenta una costante delle strategie di politica criminale, e la ragione è proprio che questo disegno risulterebbe impolitico, quindi non spendibile nella costruzione del consenso e senza immediato ritorno in termini elettorali.

## BIBLIOGRAFIA

- AFFINITO, Rosalia e CELLINI, Marco Maria (2021): “Il reddito di cittadinanza tra procedimento amministrativo e processo penale”, *Sistema penale*, 5, pp. 5 ss.
- AIMI, Alberto (2019): *Le fattispecie di durata. Contributo alla teoria dell'unità o pluralità di reato* (Torino, Giappichelli).
- AIMI, Alberto (2023): “Il delitto di maltrattamenti quando non vi è coabitazione tra imputato e vittima”, *Giurisprudenza italiana*, 4, pp. 916 ss.
- AMARELLI, Giuseppe (2020): “Mafie autoctone: senza metodo mafioso non si applica l'art. 416-bis c.p.”, *Diritto penale e processo*, 10, pp. 2249 ss.
- AMARELLI, Giuseppe (2021): “Malversazione ed indebita percezione di erogazioni pubbliche”, in FIORE, Stefano e AMARELLI, Giuseppe (eds.): *I delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione* (Torino, UTET), pp. 79 ss.
- AMBROSETTI, Enrico Mario, MEZZETTI, Enrico e RONCO, Mauro (2022): *Diritto penale dell'impresa*, V ed. (Bologna, Zanichelli).
- ANDÒ, Bruno (2021): “Le indebite compensazioni con finalità extrafiscali: la dispersione del bene giuridico e l'applicazione analogica dell'art. 10-quater d.lgs. n. 74/2000”, *Cassazione penale*, 11, pp. 3727 ss.
- APREA, Fabio (2012): “Sul rapporto fra truffa e indebita percezione di erogazioni pubbliche”, *Giurisprudenza italiana*, 7, pp. 1655 ss.
- ARATO, Ludovica (2010): “Furto di energia elettrica”, *Diritto penale e processo*, 3, pp. 315 ss.
- ARDIZZONE, Giorgio (2024): “Le frodi a danno dei Fondi Agricoli Europei tra *ne bis in idem* e proporzionalità”, *Archivio penale*, 1, pp. 1 ss.
- ARRIOLI, Giovanni (2002): “La truffa per il conseguimento di erogazioni pubbliche è una circostanza aggravante del reato di cui all'art. 640 c.p.”, *Cassazione penale*, 11, pp. 3378 ss.
- ATTANASIO, Davide (2022): “Il sostegno economico alle imprese nella legislazione pandemica: un'occasione per riflettere sulla revisione dell'apparato punitivo delle frodi pubbliche”, *Diritto penale e processo*, 4, pp. 515 ss.
- BALLINI, Bianca (2020): “Le novità introdotte dal d.lgs. 14 luglio 2020, n. 75 in attuazione della c.d. Direttiva PIF”, *disCrimen*, 28 luglio 2020.
- BARTOLI, Roberto (2000): “Permanenza del reato e costruzioni in zone sismiche”, *Diritto penale e processo*, 4, pp. 470 ss.
- BARTOLI, Roberto (2001): “Sulla struttura del reato permanente: un contributo critico”, *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 1, pp. 137 ss.
- BARTOLI, Roberto (2003): “Truffa aggravata per conseguire erogazioni pubbliche: una fattispecie davvero circostanziate?”, *Diritto penale e processo*, 3, pp. 295 ss.
- BARTOLI, Roberto (2022): “Nuovi scenari della legalità penale. Tra regole ermeneutiche, giustiziabilità dell'analogia, nomofilachia e mutamento sfavorevole”, *Sistema penale*, 30 aprile 2022.
- BARTOLI, Roberto (2024a): “I delitti contro il patrimonio”, in BARTOLI, Roberto, PELISSERO, Marco e SEMINARA, Sergio (eds.): *Diritto penale. Lineamenti di parte speciale* (Torino, Giappichelli), pp. 324 ss.

- BARTOLI, Roberto (2024b): “I vincoli del giudice alla legalità e i principi a governo delle dinamiche interpretative”, *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 3, pp. 923 ss.
- BARTOLI, Roberto e PALAZZO, Francesco (2023): *Corso di diritto penale* (Torino, Giappichelli).
- BASILE, Enrico (2019): “Riflessioni de lege ferenda sul recepimento della direttiva PIF: la repressione delle frodi e lo strano caso dell’art. 316-ter c.p.”, *Diritto penale contemporaneo*, pp. 1 ss.
- BASILE, Enrico (2020): “Il recepimento della direttiva PIF in Italia e l’‘evergreen’ art. 316-ter c.p.”, *Diritto penale contemporaneo-Rivista trimestrale*, 3, pp. 178 ss.
- BASILE, Fabio (2019): “Quale futuro per le misure di prevenzione dopo le sentenze De Tommaso e Paternò?”, *Giurisprudenza italiana*, 2, pp. 452 ss.
- BATTISTONI, Riccardo (2022): “Reato continuato: l’obbligo di indicazione e motivazione degli aumenti per i reati satellite”, *Diritto penale e processo*, 5, pp. 638 ss.
- BELLAGAMBA, Filippo (2011): “Specialità e sussidiarietà nei rapporti tra truffa aggravata ed indebita percezione di erogazione pubbliche”, *Diritto penale e processo*, 8, pp. 859 ss.
- BELLAGAMBA, Filippo (2023): *Il reato abituale. Prospettiva per una possibile lettura rifondativa* (Torino, Giappichelli).
- BENEVENTO, Annalisa (2020): “Indebita percezione di (plurime) erogazioni ai danni dello Stato: delitto a consumazione prolungata o reato continuato?”, *Sistema penale*, 16 maggio 2020.
- BENUSSI, Carlo (2013): “Indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato”, in BENUSSI, Carlo (eds.): *I delitti contro la pubblica amministrazione*, Tomo I, *I delitti dei pubblici ufficiali*, II ed. *Trattato di diritto penale. Parte speciale*, diretto da MARINUCCI, Giorgio e DOLCINI, Emilio (Milano, Wolters Kluwer), pp. 436 ss.
- BENUSSI, Carlo (2021): “sub art. 316 ter c.p.”, in DOLCINI, Emilio e GATTA, Gianluigi (eds.): *Codice penale commentato*, Tomo II, V ed. (Milano, Wolters Kluwer), pp. 531 ss.
- BERNAZZANI, Paolo (2019): “Indebita compensazione”, in CADOPPI, Alberto, CANESTRARI, Stefano, MANNA, Adelmo e PAPA, Michele (eds.): *Diritto penale dell’economia* (Torino, UTET), pp. 361 ss.
- BERTUZZI, Rosa e TEDALDI, Andrea (2020): “Rifiuti. La nuova disciplina del cumulo delle sanzioni amministrative per la violazione degli obblighi di comunicazione, di tenuta dei registri obbligatori e dei formulari dei rifiuti”, *Lexambiente.it*, 5 novembre 2020.
- BIANCHI, Davide (2019): “Il tempus commissi delicti nello specchio della Costituzione”, *Giurisprudenza italiana*, 3, pp. 676 ss.
- BIANCHI, Manuel (2023): *Oltre la perfezione: Saggio sulla consumazione finale del reato* (Roma, DIKE).
- BONIFACIO, Gaetano (2021): “Sulla specie dei debiti e crediti la cui indebita compensazione integra il delitto previsto dall’art. 10-quater, d.lgs.”, *Diritto e pratica tributaria*, 5, pp. 2432 ss.
- BONINI, Sergio (2018): *La funzione simbolica nel diritto penale del bene giuridico* (Napoli, Editoriale Scientifica).
- BORSARI, Riccardo (2023): “Abuso d’ufficio e turbata libertà degli incanti tra diritto vivente e prospettive di riforma”, *Giurisprudenza italiana*, 12, pp. 2716 ss.

- BRAMBILLA, Patrizia (2023): “La rilevanza penale delle false dichiarazioni nella richiesta per l’ottenimento del reddito di cittadinanza: l’ordinanza che rimette la questione alle Sezioni unite”, *Sistema penale*, 15 febbraio 2023.
- BRASCHI, Sofia (2020): *La consumazione del reato. Fondamenti dogmatici ed esigenze di politica criminale* (Milano, Wolters Kluwer).
- BRICOLA, Franco (1973): “Teorie generali del reato”, *Novissimo digesto italiano XIX* (Torino, UTET), pp. 7 ss.
- BRUNELLI, David (2000): *Il reato portato a conseguenze ulteriori. Problemi di qualificazione giuridica* (Torino, Giappichelli).
- BRUNELLI, David (2009): “Dal reato continuato alla continuazione di reati: ultima tappa e brevi riflessioni sull’istituto”, *Cassazione penale*, 7-8, pp. 2749 ss.
- BRUNELLI, David (2019): “Condotta unica e riproducibilità dell’offesa nel delitto di resistenza a pubblico ufficiale”, *Diritto penale e processo*, 3, pp. 373 ss.
- BUONOCORE, Stefano (2021): “I reati di indebita compensazione (art. 10-*quater* d.lgs. n. 74 del 2000): crediti inesistenti e crediti non spettanti nel sistema penale”, *Diritto e pratica tributaria*, 3, pp. 1751 ss.
- CADOPPI, Alberto (2021): “*Quis custodiet ipsos custodes?* La necessità di un meccanismo di controllo dell’interpretazione della legge penale”, in ACQUAROLI, Roberto, FRONZA, Emanuela e GAMBERINI, Alessandro (eds.): *La giustizia penale tra ragione e prevaricazione. Dialogando con Gaetano Insolera* (Roma, Aracne), pp. 297 ss.
- CANTISANI, Claudia (2022): “Brevi riflessioni in tema di analogia a margine della recente casistica giurisprudenziale”, *La legislazione penale*, 28 aprile 2022, pp. 1 ss.
- CAPOLUPO, Saverio (2006): “Indebita compensazione: i punti controversi”, *Il Fisco.it*, 46, pp. 7069 ss.
- CARLIZZI, Gaetano (2016): “Tipo normativo ed ermeneutica penale. Profili storico-concettuali e prospettive teorico-pratiche”, *Ars interpretandi*, 2, pp. 91 ss.
- CARUSO, Giovanni e DELLA VALENTINA, Jacopo (2024): “La repressione degli abusi nelle sovvenzioni pubbliche dopo il c.d. decreto liquidità. tra esigenze di giustizia ‘sostanziale’ e divieto di cripto-analogia *in malam partem*”, *La legislazione penale*, 26 gennaio 2024, pp. 1 ss.
- CATENACCI, Mauro (2022): “I delitti di peculato”, in CATENACCI, Mauro (eds.): *Reati contro la pubblica amministrazione. Trattato teorico pratico di diritto penale*, diretto da PALAZZO, Francesco, PALIERO, Carlo Enrico e PELISSERO, Marco (Torino, Giappichelli).
- CAVALIERE, Antonio (2020): “Le norme ‘spazzaprescrizione’ nella l. n.3/2019”, *La legislazione penale*, 12 febbraio 2020.
- CAVALLINI, Stefano (2017): “L’indebita compensazione”, in BRICCHETTI, Renato e VENEZIANI, Paolo (eds.): *I reati tributari. Trattato teorico pratico di diritto penale*, diretto da PALAZZO, Francesco e PALIERO, Carlo Enrico (Torino, Giappichelli).
- CELLINI, Marco Maria (2023): “Assegno di inclusione e ISEE”, *Il Lavoro nella giurisprudenza*, 10, pp. 876 ss.
- CHIARAVIGLIO, Pietro (2024): “L’indebita percezione di erogazioni pubbliche non si configura in caso di illecita ritenzione del contributo (aspettando le Sezioni unite)”, *Sistema penale*, 14 novembre 2024.

- COCCO, Giovanni (2017): "Reato istantaneo, di durata e a più fattispecie. Questioni controverse di unità e pluralità", *Responsabilità civile e previdenza*, 2, pp. 374 ss.
- COLOMBO, Cristina e IZZO, Gabriele (2015): "Indebita percezione di erogazioni a danno dello stato", *Rivista penale*, 12, pp. 1042 ss.
- COLOMBO, Cristina e MANICCIA, Alessia (2018): "L'incidenza del falso nelle diverse fattispecie: i rapporti tra l'indebita percezione di erogazioni a danno dello stato e la truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche", *Cassazione penale*, 6, 2018, pp. 2039 ss.
- CONSULICH, Federico (2020): "Così è (se vi pare) alla ricerca del volto dell'illecito penale, tra legge indeterminata e giurisprudenza imprevedibile", *Sistema penale*, 9 aprile 2020, pp. 1 ss.
- CONSULICH, Federico (2024): "Appalti, pubblica amministrazione e concorrenza: le tre dimensioni dell'inerzia penalistica nel settore del *public procurement*", *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 2, pp. 649 ss.
- COPPI, Franco (1996): "Reato permanente", *Digesto discipline penalistiche*, XI (Torino, UTET), pp. 322 ss.
- CORBETTA, Stefano (2012): "Indebita percezione di erogazioni pubbliche e truffa aggravata: quale rapporto?", *Diritto penale e processo*, 3, pp. 299 ss.
- COSTANTINI, Anna (2024): "The Sound of Silence: la natura attiva della truffa per omissione", *Giurisprudenza italiana*, 5, pp. 1149 ss.
- CUPELLI, Cristiano (2021): "Divieto di analogia *in malam partem* e limiti dell'interpretazione in materia penale: spunti dalla sentenza 98 del 2021", *Giurisprudenza costituzionale*, 4, pp. 1807 ss.
- DE CHIARA, Marcello (2020): "Brevi note sui rapporti tra il reato di cui all'art. 7, co. 1, d.l. 28.01.2019, n. 4 e la truffa aggravata per il conseguimento delle erogazioni pubbliche alla luce delle prime applicazioni", [www.dirittogiustiziaecostituzione.it](http://www.dirittogiustiziaecostituzione.it), 11 marzo 2022.
- DE FRANCESCO, Giovannangelo (2022): *Diritto penale. Principi, reato, forme di manifestazione*, II ed. (Torino, Giappichelli).
- DE LIA, Andrea (2018): "Il momento consumativo nelle fattispecie in materia di agevolazioni finanziarie alle imprese", *Archivio penale*, 1, pp. 1 ss.
- DE LIA, Andrea (2022): "Frode nelle sovvenzioni pubbliche: una prospettiva comparata", *Rivista Giuridica AmbienteDiritto.it*, 3, pp. 1 ss.
- DE LIA, Andrea (2024): *Le frodi nelle pubbliche sovvenzioni* (Pisa, Pisa university press).
- DEMURO, Gian Paolo (2018): "L'interpretazione sistematica nel diritto penale", *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 3, pp. 1088 ss.
- DEMURO, Gian Paolo (2022): *La sequenza causale nella truffa* (Torino, Giappichelli).
- DEMURO, Gian Paolo (2024): "La qualificazione del silenzio nella truffa", *Diritto penale e processo*, 4, pp. 489 ss.
- DI GIOVINE, Ombretta (2009): "Considerazioni su interpretazione, retorica e deontologia in diritto penale", *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 2, pp. 93 ss.
- DI GIOVINE, Ombretta (2018): "«Salti mentali» (analogia e interpretazione nel diritto penale)", *Questione giustizia*, 4, pp. 55 ss.

- DI MAIO, Nicola (2021): "Indebita percezione di plurime erogazioni ai danni dello Stato, tra delitto a consumazione prolungata e reato continuato", *Cassazione penale*, 5, pp. 1637 ss.
- DI TERLIZZI, Vincenzo (2024): "Alle Sezioni unite due questioni in tema di indebita percezione di erogazioni pubbliche", *Penale. Diritto e procedura*, 27 novembre 2024.
- DI VIZIO, Fabio (2023): "I nuovi abusi penali nelle sovvenzioni pubbliche: dalla direttiva PIF al Decreto sostegni-ter", *Sistema penale*, 4 dicembre, pp. 1 ss.
- DOLCINI, Emilio (2025): "Un Paese meno sicuro per effetto del decreto-legge sicurezza", *Sistema penale*, 15 maggio 2025.
- DONATI, Gaia (2022): "La turbata libertà degli incanti tra logiche d'autore e principio di offensività", *Sistema penale*, 12, pp. 207 ss.
- DONINI, Massimo (2011): "Disposizione e norma nell'ermeneutica penale contemporanea", in DONINI, Massimo (eds.): *Europeismo giudiziario e scienza penale* (Milano, Giuffrè), pp. 63 ss.
- DONINI, Massimo (2018a): "Lettura critica di Corte costituzionale n. 115/2018", *Diritto penale contemporaneo*, 11 luglio 2018, pp. 1 ss.
- DONINI, Massimo (2018b): "La prevedibilità del diritto e i limiti alla dissoluzione della legge penale nella giurisprudenza", *Questione giustizia*, 4, pp. 79 ss.
- DONINI, Massimo (2020): "Perché il codice penale", *Sistema penale*, 21 settembre 2020.
- DONINI, Massimo (2023): "Il penale come religione di massa e l'ennesima riforma della giustizia", *Sistema penale*, 18 luglio 2023.
- DONINI, Massimo (2024): *Diritto penale. Parte generale*, I (Milano, Giuffrè).
- FERRAJOLI, Luigi (2024): *Giustizia e politica. Crisi e rifondazione del garantismo penale* (Roma, Laterza).
- FIANDACA, Giovanni e MAZZAMUTO, Salvatore (1981): "Abuso di sovvenzioni e controllo sanzionatorio: spunti problematici e comparatistici", *Il Foro italiano*, vol. 104, n. 3, pp. 49 ss.
- FINA, Ilaria (2024): "Concorsi pubblici turbati: il divieto di analogia *in malam partem* impedisce la configurabilità del delitto di turbativa d'asta", *Diritto penale e processo*, 1, pp. 57 ss.
- FINOCCHIARO, Stefano (2015): "Falsa dichiarazione all'INPS e indebita compensazione: una fattispecie in bilico tra diverse qualificazioni giuridiche", *Diritto penale contemporaneo*, 16 marzo 2015, pp. 1 ss.
- FINOCCHIARO, Stefano (2017): "Il buio oltre la specialità. Le Sezioni Unite sul concorso tra truffa aggravata e malversazione", *Diritto penale contemporaneo*, 8 maggio 2017, pp. 1 ss.
- FLICK, Giovanni Maria e NAPOLEONI, Valerio (2014): "Cumulo tra sanzioni penali e amministrative: doppio binario o binario morto? «materia penale», giusto processo e *ne bis in idem* nella sentenza della Corte Edu, 4 marzo 2014, sul *market abuse*", *Rivista AIC*, 3, pp. 1 ss.
- FONTANA, Filippo (2012): "Indebita compensazione e connotato fraudolento della condotta", *Rivista di giurisprudenza tributaria*, 6, pp. 483 ss.
- FORLENZA, Oberdan (2000): "Confisca obbligatoria in caso di condanna definitiva", *Guida al diritto*, 42, pp. 50 ss.

- GATTA, Gian Luigi (2020): "COVID-19: novità penalistiche nel 'decreto rilancio' (d.l. n. 34/2020). Sospensione dei termini per la querela, sanatoria per l'emersione del lavoro irregolare, nuova disciplina in materia di delitti di falso e di indebita percezione di erogazioni pubbliche", *Sistema penale*, 19 maggio 2020.
- GATTA, Gian Luigi (2023): "Concorsi pubblici "turbati": per la Cassazione è configurabile l'abuso d'ufficio ma non la turbativa d'asta: un esemplare caso di vuoto di tutela che si prospetta con l'abrogazione dell'art. 323 c.p.", *Sistema penale*, 19 giugno 2023.
- GATTA, Gianluigi (2023): "Reddito di cittadinanza e "abrogatio per aberratio" delle norme penali tra abolitio criminis e possibili rimedi", *Sistema penale*, 3, pp. 69 ss.
- GATTA, Gianluigi (2025): "Decreto-sicurezza e lesioni a ufficiali o agenti di p.g. o di p.s. (art. 583-quater, co. 1 c.p.): dimenticate l'esistenza dell'aggravante di cui agli artt. 585, 576 n. 5-bis c.p. e le pene più severe per le lesioni gravi e gravissime?", *Sistema penale*, 22 aprile 2025.
- GIACONA, Ignazio (2012): "Il delitto d'indebita percezione di pubbliche erogazioni (art. 316 *ter* c.p.): effetti perversi di una fattispecie mal formulata", *Cassazione penale*, 10, pp. 3402 ss.
- GIACONA, Ignazio (2022): *Concorso apparente di reati e istanze di Ne bis in idem sostanziale* (Torino, Giappichelli).
- GIACONA, Ignazio (2024): "False informazioni per ottenere il reddito di cittadinanza o l'assegno d'inclusione, nel groviglio della disciplina sulle indebite percezioni", *Sistema penale*, 30 luglio 2024.
- GRASSO, Giovanni (1990): "L'armonizzazione e il coordinamento delle disposizioni sanzionatorie nazionali per la tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee", *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 3, pp. 836 ss.
- GRILLO, Stefano (2007): "Truffa aggravata e indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato: intervengono le Sezioni unite", *Diritto penale e processo*, 7, pp. 896 ss.
- GUASTINI, Riccardo (2011): *Interpretare e argomentare* (Milano, Giuffrè).
- GULLO, Antonio (2000): "Truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche (Art. 640-bis c.p.)", *Dizionario dei reati contro l'economia* (Milano, Giuffrè), pp. 528 ss.
- HASSEMER, Winfried (1990): AK – StGB.
- HASSEMER, Winfried (2007): *Fattispecie e tipo. Indagine sull'ermeneutica penalistica*, tr. it. G. Carlizzi (Napoli, Edizioni scientifiche italiane).
- IRTI, Natalino (2015): *I cancelli delle parole. Intorno a regole, principi e norme* (Napoli, Editoriale scientifica).
- KAUFMANN, Arthur (2004): *Analogia e «natura della cosa». Un contributo alla dottrina del tipo* (Napoli, Vivarium).
- KRÜGER, Matthias (2000): *Entmaterialisierungstendenz beim Rechtsgutsbegriff* (Berlin, Duncker & Humblot).
- L'INSALATA, Mario (2019): "Reati in materia di previdenza e assistenza obbligatoria", in CADOPPI, Alberto, CANESTRARI, Stefano, MANNA, Adelmo e PAPA, Michele (eds.): *Diritto penale dell'economia* (Torino, UTET), pp. 1569 ss.
- LA CUTE, Giuseppe (1993): "Truffa (dir. vig.)", *Enciclopedia del diritto*, XLV (Milano, Giuffrè), pp. 272 ss.

- LEO, Guglielmo (2011a): "La presentazione di false attestazioni sul reddito a fini di esenzione dal ticket sanitario, ove risulti sufficiente a conseguire la prestazione senza versamento del contributo, integra il delitto di cui all'art. 316-ter c.p.", in *Diritto penale contemporaneo*, 28 febbraio 2011.
- LEO, Guglielmo (2011b): "False attestazioni sul reddito al fine di conseguire l'esenzione dal "ticket" sanitario", *Diritto penale e processo*, 1, pp. 39 ss.
- LEONCINI, Isabella (2006): *Reato e contratto nei loro reciproci rapporti* (Milano, Giuffrè).
- LO MONTE, Elio (2023): "Verso la riscoperta del principio di legalità? Le nuove tendenze della giurisprudenza di legittimità dopo i "dettami" della Consulta", *Diritto penale e processo*, 4, pp. 545 ss.
- MACCHIA, Alberto (2022): "L'analogia nella giurisprudenza della Corte costituzionale", *Cassazione penale*, 10, pp. 3388 ss.
- MADEO, Antonella (2022): "Opacità normativa e licenza interpretativa giurisprudenziale sui concetti di familiare e convivente: lo sconfinamento del delitto di maltrattamenti contro familiari o conviventi nel campo applicativo degli atti persecutori aggravati", *La legislazione penale*, 17 maggio 2023, pp. 1 ss.
- MADIA, Nicola (2003): "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", *Cassazione penale*, 9, pp. 2680 ss.
- MADIA, Nicola (2012): *La tutela penale della libertà di concorrenza nelle gare pubbliche* (Napoli, Jovene).
- MADIA, Nicola (2017): "I rapporti tra i reati di malversazione in danno dello stato e di truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche al vaglio delle Sezioni unite", *Cassazione penale*, 7-8, pp. 2653 ss.
- MADIA, Nicola (2022): "Il fascino riscoperto dei reati di turbativa d'asta: fattispecie a rischio *overbreadth*", *Archivio penale*, 2, pp. 1 ss.
- MAGNINI, Valentina (2011): "Il delitto di indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato", in PALAZZO, Francesco (eds.): *I delitti contro la pubblica amministrazione* (Napoli, Edizioni scientifiche italiane), pp. 98 ss.
- MAIELLO, Vincenzo (2019): "La prevenzione *ante delictum* da pericolosità generica al bivio tra legalità costituzionale e interpretazione tassativizzante", *Giurisprudenza costituzionale*, 1, pp. 332 ss.
- MAIELLO, Vincenzo (2020): "La legalità della legge e il diritto dei giudici: scossoni, assestamenti e sviluppi", *Sistema penale*, 3, pp. 129 ss.
- MAIELLO, Vincenzo (2022a): "Legalità della legge e divieto di analogia sfavorevole nella turbativa delle procedure selettive", *Giurisprudenza italiana*, 11, pp. 2487 ss.
- MAIELLO, Vincenzo (2022b): "Legalità della legge e dintorni: tra Consulta, Cassazione e auspici riformistici", *Sistema penale*, 2, pp. 121 ss.
- MAIELLO, Vincenzo (2024): "Turbata libertà degli incanti, concorsi pubblici e divieto di analogia *in malam partem*", *Giurisprudenza italiana*, 3, pp. 695 ss.
- MANACORDA, Stefano (2001): "Corruzione internazionale e tutela penale degli interessi comunitari", *Diritto penale e processo*, 4, pp. 410 ss.
- MANCUSO, Bartolo (2004): "Indebita percezione di erogazioni pubbliche tra specialità e sussidiarietà", *Diritto penale e processo*, 11, pp. 1369 ss.

- MANDUCHI, Carla (2004): “Nota a Corte Costituzionale n. 95 del 2004. Un auspicato intervento della Consulta nella storia dei tormentati rapporti tra l’art. 316-ter e l’art. 640-bis c.p.”, *Cassazione penale*, 7-8, pp. 2253 ss.
- MANES, Vittorio (2018a): “Corruzione senza tipicità”, *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 3, pp. 1127 ss.
- MANES, Vittorio (2018b): “Dalla “fattispecie” al “precedente”: appunti di “deontologia ermeneutica””, *Cassazione penale*, 6, pp. 2222 ss.
- MANES, Vittorio (2021): “Sui vincoli costituzionali dell’interpretazione in materia penale (a margine della recente giurisprudenza della Consulta)”, *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 4, pp. 1233 ss.
- MANICCIA, Alessia (2020): “L’indebita percezione di erogazione ai danni dello Stato”, in ROMANO, Bartolomeo e MARANDOLA, Antonella (eds.): *Delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione* (Torino, UTET), pp. 117 ss.
- MANZI, Oreste (2016): “Il reato di omesso versamento delle ritenute contributive”, *Il lavoro nella giurisprudenza*, 5, pp. 439 ss.
- MARINI, Giuliano (1970): *Profili della truffa nell’ordinamento penale italiano* (Milano, Giuffrè)
- MARINUCCI, Giorgio e DOLCINI, Emilio (2001): *Corso di diritto penale* (Milano, Giuffrè).
- MARINUCCI, Giorgio, DOLCINI, Emilio e GATTA, Gianluigi (2024): *Manuale di diritto penale. Parte generale*, XIII ed. (Milano, Giuffrè), pp. 94 ss.
- MAZZACUVA, Francesco (2019): “L’uno-due dalla Consulta alla disciplina delle misure di prevenzione: punto di arrivo o principio di un ricollocamento sui binari Costituzionali?”, *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 2, pp. 987 ss.
- MAZZANTI, Edoardo (2020): “La riforma delle frodi europee in materia di spese. Osservazioni a prima lettura sull’attuazione della ‘direttiva Pif’ (d.lgs. 14 luglio 2020, n. 75)”, *Sistema penale*, 23 settembre 2020.
- MAZZOTTA, Gabriele (2021): “Emergenza Coronavirus e crisi economica: i Procuratori di Milano e Napoli sul ‘decreto credito’ e i rischi connessi all’immissione di liquidità nel mercato delle imprese. Necessaria una correzione di rotta”, *Questione giustizia*, pp. 1 ss.
- MESSORI, Lavinia (2023): “Risvolti intertemporali dell’abrogazione del reddito di cittadinanza e dell’introduzione del reddito di inclusione: una deroga ragionevole alla retroattività favorevole con il d.l. 4 maggio 2023, n. 48”, *Giurisprudenza penale web*, 6, pp. 1 ss.
- MEZZETTI, Enrico (2010): “Frodi comunitarie”, *Digesto delle discipline penalistiche*, Aggiornamento, V (Torino, UTET), pp. 309 ss.
- MICHELETTI, Dario (2018): “Jus contra lex. Un campionario dell’incontenibile avversione del giudice penale per la legalità”, *disCrimen*, 4 settembre 2018, pp. 1 ss.
- MINELLONO, Simone (2025): “Accesso indebito di una scheda sim all’interno di un istituto carcerario tra divieto di analogia *in malam partem* ed offensività (in concreto) del fatto”, *Diritto penale e processo*, 4, pp. 482 ss.
- MISCIONE, Michele (2024): “Il reddito di cittadinanza con sanzioni abrogate”, *Il lavoro nella giurisprudenza*, 4, pp. 337 ss.
- MONGILLO, Vincenzo (2024): “Il “particolarismo” cangiante del diritto penale tributario: riflessioni introduttive sul D.Lgs. n. 87/2024”, *Diritto penale e processo*, 12, pp. 1558 ss.

- MONTAGNA, Alfredo (2011): “Falsa dichiarazione di esenzione dal ticket sanitario”, *Diritto penale e processo*, 5, pp. 407 ss.
- MORGANTE, Gaetana e FIORINELLI, Gaia (2020): “Sul diritto penale delle relazioni negoziali complesse: la tutela della parte “vulnerabile” tra contratto e mercato”, *disCrimen*, 24 giugno 2020.
- MORMANDO, Vito (1999): *La tutela penale dei pubblici incanti* (Padova, CEDAM).
- MORRONE, Adriano (2020): “Reddito di cittadinanza, stranieri e sanzioni penali: profili costituzionali”, *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, 4, pp. 775 ss.
- MORRONE, Adriano (2024): “I reati in materia di assegno di inclusione e supporto per la formazione e il lavoro”, *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, 2, pp. 381 ss.
- MUSCO, Enzo (1982): “Note critiche in tema di abuso di sovvenzioni in diritto penale”, in COSTI, Renzo e LIBERTINI, Mario (eds.): *Problemi giuridici delle agevolazioni finanziarie all’industria. Quaderni di giurisprudenza commerciale*, 42 (Milano, Giuffrè), pp. 421 ss.
- MUSCO, Enzo (2004): *L’illusione penalistica* (Milano, Giuffrè).
- MUSCO, Enzo e ARDITO, Francesco (2021): *Diritto penale tributario* (Bologna, Zanichelli).
- ORSI, Luigi (2020): “La tutela penale del credito garantito dallo Stato alle imprese colpite dalla pandemia Covid-19”, *Sistema penale*, 6, pp. 57 ss.
- PAGLIARO, Antonio e PARODI GIUSINO, Manfredi (2008): *Principi di diritto penale. Parte speciale*, X ed. (Milano, Giuffrè).
- PALAZZO, Francesco (2003): “Regole e prassi dell’interpretazione penalistica nell’attuale momento storico”, in AA. VV.: *Diritto privato 2001-2002. L’interpretazione e il giurista* (Padova, CEDAM), pp. 507 ss.
- PALAZZO, Francesco (2016): “Legalità fra *law in the books* e *law in action*”, *Diritto penale contemporaneo-Rivista trimestrale*, 3, pp. 5 ss.
- PALAZZO, Francesco (2021): “Costituzione e divieto di analogia”, *Diritto penale e processo*, 9, pp. 1218 ss.
- PALAZZO, Francesco (2022a): “Legalità penale vs creatività giudiziale”, *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 3, pp. 976 ss.
- PALAZZO, Francesco (2022b): “Considerazioni minime sulla prevedibilità della decisione giudiziale (tra miti, illusioni, pragmatismi)”, *Cassazione penale*, 3, pp. 941 ss.
- PALAZZO, Francesco (2024): “Indebita percezione di erogazioni pubbliche e omesse dichiarazioni doverose”, *Giurisprudenza italiana*, 10, pp. 2182 ss.
- PALAZZO, Francesco (2025): “Decreto sicurezza e questione carceraria”, 1° maggio 2025.
- PANETTA, Aurelio (2019): “sub art. 316 *ter* c.p.”, in PADOVANI, Tullio (eds.): *Codice penale*, VII ed. (Milano, Giuffrè), pp. 1970 ss.
- PANTANELLA, Andrea e FEDERICI, DALILA (2022): “Profili penali del “decreto sostegni ter”: dalla modifica dei reati di “frode” all’introduzione del delitto di false asseverazioni”, *disCrimen*, 24 maggio 2022, pp. 1 ss.
- PAPA, Francesco (2025): “Com’è che il diritto penale è diventato una favola?”, *Sistema penale*, 26 maggio 2025.
- PARLATO, Andrea (2007): “Frode comunitaria”, *Enciclopedia del diritto*, Annali I (Milano, Giuffrè), pp. 651 ss.
- PASSAFIUME, Sabrina (2025): “Truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche ex art. 640- bis c.p.”, *Diritto penale e processo*, 2025, pp. 599 ss.

- PASSAGLIA, Paolo (2020): “Contro il ricorso diretto individuale alla Corte costituzionale”, in AA. VV.: *Rileggendo gli Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1987-2019)*. A Roberto Romboli dai suoi allievi (Torino, Giappichelli), pp. 3 ss.
- PAVESI, Francesca (2008): “Sul discrimine tra art. 316 *ter* e art. 640 *bis* c.p.”, *Giurisprudenza italiana*, 8-9, pp. 2021 ss.
- PEDRAZZI, Cesare (1955): *Inganno ed errore nei delitti contro il patrimonio* (Milano, Giuffrè).
- PELISSERO, Marco (1991): “Truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche”, *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 3, pp. 923 ss.
- PELISSERO, Marco (1999): “Truffa per conseguire erogazioni pubbliche: circostanza aggravante o fattispecie autonoma”, *Diritto penale e processo*, 3, pp. 341 ss.
- PELISSERO, Marco (2001): “Commento a L. 29.9.2000 n. 300”, *La legislazione penale*, 2, pp. 991 ss.
- PELISSERO, Marco (2011): “Frodi ed abusi nei finanziamenti pubblici: interferenze tra fattispecie e questioni aperte in tema di concorso apparente di norme”, in *Studi in onore di Franco Coppi* (Torino, Giappichelli), pp. 519 ss.
- PELISSERO, Marco (2015): “I delitti di corruzione”, in GROSSO, Carlo Federico e PELISSERO, Marco (eds.): *Reati contro la pubblica amministrazione. Trattato di diritto penale, parte speciale*, diretto da GROSSO, Carlo Federico, PADOVANI, Tullio e PAGLIARO, Antonio (Milano, Giuffrè), pp. 141 ss.
- PELISSERO, Marco (2022): “Prospettive della legalità penale”, *Sistema penale*, 12, pp. 149 ss.
- PELISSERO, MARCO (2024): “I delitti contro la pubblica amministrazione”, in BARTOLI, Roberto, PELISSERO, Marco e SEMINARA, Sergio (eds.): *Diritto penale. Lineamenti di parte speciale* (Torino, Giappichelli), pp. 484 ss.
- PENCO, Emmanuele (2018): “Omesso versamento di contributi previdenziali e nuova soglia di punibilità secondo le Sezioni Unite”, *Diritto penale e processo*, 9, pp. 1176 ss.
- PENCO, Emmanuele (2023): “Le Sezioni Unite sul delitto di false dichiarazioni finalizzate all’ottenimento del reddito di cittadinanza: rileva solo il caso in cui la percezione del sussidio risulti indebita nell’*an* o nel *quantum*”, *Sistema penale*, 21 dicembre 2023.
- PENCO, Emmanuele (2023): *Soglie di punibilità ed esigenze di sistema* (Torino, Giappichelli).
- PENCO, Emmanuele (2024a): “I delitti di turbativa, tra immobilismo legislativo e supplenza giurisprudenziale”, *La legislazione penale*, 15 aprile 2024, pp. 1 ss.
- PENCO, Emmanuele (2024b): “Il nuovo assetto della premialità penale-tributaria e l’efficacia esimente della crisi di liquidità: il D.Lgs. n. 87/2024 tra esigenze riscossive e istanze di equità”, *Diritto penale e processo*, 12, pp. 1577 ss.
- PERINI, Andrea (2016): “Reati tributari (I agg.)”, *Digesto delle discipline penalistiche* (Torino, UTET), pp. 541 ss.
- PERRONE, Daria (2023): “Indebita percezione di erogazioni pubbliche e bonus carta del docente”, *Ius penale*, 2023.
- PICCIALLI, Patrizia (2007): “Truffa ed indebita percezione di finanziamenti”, *Il Corriere del Merito*, 6, pp. 787 ss.
- PICCIALLI, Patrizia (2011): “La falsa attestazione del reddito ai fini del cd. ticket sanitario”, *Il Corriere del Merito*, 5, pp. 517 ss.

- PICOTTI, Lorenzo (2006): “L’attuazione in Italia degli strumenti dell’unione europea e la protezione penale degli interessi finanziari comunitari”, *Rivista trimestrale di diritto penale dell’economia*, 3, pp. 615 ss.
- PIERGALLINI, Carlo (2025): “Un penale più civile?”, *disCrimen*, 19 giugno 2025.
- PIETROPAOLI, Stefano (2024): “Un’occasione (forse) mancata. Considerazioni sulla revisione dei reati informatici proposta con il DDL Cybersicurezza”, *Rivista italiana di informatica e diritto*, 27 aprile 2024, pp. 47 ss.
- PISA, Paolo (1990): “L. 26 aprile 1990, n. 86. modifiche in tema di delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione (commento all’ art. 3)”, *La legislazione penale*, 3, pp. 278 ss.
- PISA, Paolo (2019): *Giurisprudenza commentata. Delitti contro la persona e contro il patrimonio*, I, VI ed. (Milano, Wolters Kluwer).
- PISA, Paolo e CALCAGNO, Elisabetta (2006): “Mendacio e truffa: un problema ancora irrisolto”, *Diritto penale e processo*, 11, pp. 1376 ss.
- PISANI, Nicola (2024): “Riflessioni sulla cd. interpretazione tassativizzante nella giurisprudenza in materia penale”, *Cassazione penale*, 7-8, pp. 2410 ss.
- PONTEPRINO, Gabriele (2020): “Bonus cultura e indebita percezione di erogazioni a danno dello stato”, *Diritto penale e processo*, 2, pp. 205 ss.
- PONTEPRINO, Gabriele (2024a): “Le false dichiarazioni nella richiesta per l’ottenimento del reddito di cittadinanza alla prova delle Sezioni Unite: ragionevole risoluzione di un contrasto giurisprudenziale e problemi aperti”, *Diritto penale e processo*, 3, pp. 325 ss.
- PONTEPRINO, Gabriele (2024b): “L’art. 316 ter al vaglio delle Sezioni unite: configurabilità e momento consumativo del reato nelle ipotesi di indebito conseguimento di risparmio di spesa”, *Sistema penale*.
- PONTEPRINO, Gabriele (2024c): *Il concorso morale nel reato. Il problematico riscontro della causalità psichica* (Torino, Giappichelli).
- POTETTI, Domenico (2022): “Corte costituzionale e Corte di cassazione alle prese con un regolamento di confini: maltrattamenti e atti persecutori”, *Cassazione penale*, 10, pp. 3703 ss.
- PRANDI, Sara (2024): “Del divieto di analogia *in malam partem*, preso sul serio: la Cassazione esclude la configurabilità dell’art. 391-ter c.p. in relazione all’introduzione in carcere di una scheda SIM”, *Sistema penale*, 6 dicembre 2024.
- PROSDOCIMI, Salvatore (1982): *Profili penali del postfatto* (Milano, Giuffrè).
- PROSDOCIMI, Salvatore (1988): “Concorso di reati e di pene”, *Digesto delle discipline penalistiche*, II (Torino, UTET), pp. 510 ss.
- PULITANÒ, Domenico (2018): “La chiusura della saga Taricco e i problemi della legalità penalistica”, *Diritto penale e processo*, 10, pp. 1289 ss.
- RAMPIONI, Roberto (1988): *Contributo alla teoria del reato permanente* (Padova, CEDAM).
- RAMPIONI, Roberto (1996): “Momento consumativo del delitto di corruzione ed *escamotages* giurisprudenziali in tema di decorso del termine di prescrizione”, *Cassazione penale*, 9, pp. 2556 ss.
- RAMPIONI, Roberto (2021): “Ragioni di giustizia vs. divieto di analogia *in malam partem*. Il richiamo all’ordine del giudice costituzionale”, *Diritto di difesa*, 20 dicembre 2021, pp. 1 ss.

- RECCIA, Eliana (2022): "La tipicità delle più recenti tipologie di frodi informatiche: necessità di un ripensamento? Un focus sull'attività bancaria", *Archivio penale*, 2, pp. 1 ss.
- RIONDATO, Silvio (2022): "Persona comunque convivente e legalità penale, nell'album di famiglia del delitto di maltrattamenti (art. 572 cp)", *La legislazione penale*, 18 maggio 2023, pp. 1 ss.
- RIPPA, Fabrizio (2021): "Indebita percezione di erogazione pubbliche e bonus cultura: non c'è spazio per l'illecito penale", *Giurisprudenza italiana*, 8-9, pp. 1975 ss.
- RISICATO, Lucia (2021): "Argini e derive della tassatività. una riflessione a margine della sentenza costituzionale n. 98/2021", *disCrimen*, 16 luglio 2021, pp. 1 ss.
- RIVERDITI, Maurizio (2004): "Indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato", *Digesto delle discipline penali*, Aggiornamento II (Torino, UTET), pp. 409 ss.
- RIVERDITI, Maurizio (2015): "Delitti a tutela dell'attività di finanziamento pubblico", in GROSSO, Carlo Federico e PELISSERO, Marco (eds.): *Reati contro la pubblica amministrazione. Trattato di diritto penale, parte speciale*, diretto da GROSSO, Carlo Federico, PADOVANI, Tullio e PAGLIARO, Antonio (Milano, Giuffrè), pp. 141 ss.
- RIVERDITI, Maurizio (2022): "Reati contro la pubblica amministrazione", in ANTOLISEI, Francesco: *Manuale di diritto penale. Parte speciale*, XVII ed. integrata ed aggiornata a cura di A. Rossi (Milano, Giuffrè).
- ROCCHI, Francesca (2023): "Integra il reato di indebita percezione di erogazioni pubbliche l'uso del bonus "Carta docente" per l'acquisto di beni non consentiti", *Diritto penale e processo*, 10, pp. 1295 ss.
- ROMANO, Iunio Valerio (2016): "Indennità indebitamente poste a conguaglio", *Diritto e pratica del lavoro*, 21, pp. 1278 ss.
- ROMANO, Mario (2002): "Abusi di finanziamenti comunitari ed indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato", *Diritto penale e processo*, 3, pp. 269 ss.
- ROMANO, Mario (2019): *I delitti contro la pubblica amministrazione. Commentario sistematico*, IV ed. (Milano, Giuffrè).
- RONCO, Mauro (2006): "Precomprensione ermeneutica del tipo legale e divieto di analogia", in DOLCINI, Emilio e PALIERO, Carlo Enrico (eds.): *Scritti in onore di Giorgio Marinucci*, I (Milano, Giuffrè), pp. 693 ss.
- RUSSO, Ivan (1996): "La consumazione nella truffa per ricezione di prestazioni periodiche", *Rivista penale*, 11, pp. 1169 ss.
- SALCUNI, Giandomenico (2004): "La tutela penale delle finanze comunitarie. Controllo penale vs cogestione delle risorse pubbliche", *Rivista trimestrale di diritto penale dell'economia*, 3-4, pp. 1424 ss.
- SALCUNI, Giandomenico (2022a): "L'ipotesi della tutela delle frodi agli enti pubblici", *Rivista trimestrale di diritto penale dell'economia*, 1-2, pp. 114 ss.
- SALCUNI, Giandomenico (2022b): "Indebita percezione di erogazioni pubbliche", in CADOPPI, Alberto, CANESTRARI, Stefano, MANNA, Adelmo e PAPA, Michele (eds.): *Diritto penale* (Torino, UTET), pp. 1769 ss.
- SAMMARCO, Giorgio (1970): *La truffa contrattuale* (Milano, Giuffrè).
- SANTALUCIA, Giuseppe (2023): "Bonus cultura per i neo-diciottenni, conversione indebita in denaro: truffa?", *Giurisprudenza italiana*, 10, pp. 2003 ss.

- SANTANGELO, Alessandra (2022): *Precedente e prevedibilità. Profili di deontologia ermeneutica nell'era del diritto penale giurisprudenziale* (Torino, Giappichelli).
- SANTANGELO, Alessandra (2023): *Uno studio sui delitti di turbativa la tutela della concorrenza tra tipicità e proporzionalità dell'intervento penale* (Bologna, BUP).
- SANTORIELLO, Ciro (2014): "Truffa ai danni dello Stato: la falsificazione dei modelli DM/10 seguita da indebita compensazione", *Fisco.it*
- SANTORIELLO, Ciro (2015): "Il reato di indebita compensazione si applica anche ai crediti previdenziali", *Fisco.it*.
- SANTORIELLO, Ciro (2022): "Confermata l'indebita compensazione per debiti previdenziali ed assistenziali", *Fisco.it*.
- SBARIGLIA, Nicolò (2021): "Il reato di indebite compensazioni e il pericolo di un'interpretazione riduttiva", *Archivio penale*, 1, pp. 1 ss.
- SBARRO, Alessandro (2023): "I principi di tipicità e offensività quali strumenti di gestione del rischio di "overbreadth": un esempio pratico", *Cassazione penale*, 5, pp. 1648 ss.
- SCEVI, Paola (2020): "L'interpretazione della legge penale: il divieto di analogia e la questione dell'interpretazione estensiva", *Archivio penale*, 1, pp. 1 ss.
- SCHIAVO, Marika (2022): "La tutela penale degli interessi finanziari dell'Unione europea nella disciplina di attuazione della "direttiva PIF"", *Archivio penale*, 3, pp. 1 ss.
- SCOLETTA, Marco Maria (2021): "Verso la giustiziabilità della violazione del divieto di analogia a sfavore del reo", *Osservatorio costituzionale*, 5, pp. 196 ss.
- SCOLETTA, Marco Maria (2023): *Idem Crimen. Dal "fatto" al "tipo" nel concorso apparente di norme penali* (Torino, Giappichelli).
- SCORZA, Elisa (2012): "I reati in materia di previdenza e assistenza sociale", in DEIDDA, Beniamino e GARGANI, Alberto (eds.): *Reati contro la salute e la dignità del lavoratore* (Torino, Giappichelli), pp. 579 ss.
- SCOTTI, Silvio (1991): "La nuova fattispecie di malversazione a danno dello Stato: primi rilevi", *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 3, pp. 966 ss.
- SECCIA, Domenico (2001): "Il nuovo reato di indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato: un inutile rompicapo?", *Impresa Commerciale Industriale*, 2, pp. 196 ss.
- SEGRETO, Antonio e DE LUCA, Gaetano (1999): *Delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione* (Milano, Giuffrè).
- SEMERARO, Pietro (2001): "Osservazioni in tema di indebita percezione di erogazione ai danni dello stato", *Cassazione penale*, 9, pp. 2563 ss.
- SEMINARA, Sergio (1994): "La prevenzione e la repressione delle frodi a danno delle finanze comunitarie nell'ordinamento italiano", *Rivista penale dell'economia*, 1, pp. 127 ss.
- SEMINARA, Sergio (2013): "I delitti di concussione, corruzione, per l'esercizio della funzione e induzione indebita", *Diritto penale e processo, Speciale corruzione*, pp. 16 ss.
- SEMINARA, Sergio (2019): "Indebita percezione di erogazioni, appropriazione indebita e corruzione privata", *Diritto penale e processo*, 5, pp. 593 ss.
- SEMINARA, Sergio (2024): "sub art. 316 *ter* c.p.", in FORTI, Gabrio, RIONDATO, Silvio e SEMINARA, Sergio (eds.): *Commentario breve al codice penale*, VII ed. (Milano, Wolters Kluwer), pp. 1178 ss.
- SGUBBI, Filippo (2019): *Il diritto penale totale. Punire senza legge, senza verità, senza colpa. Venti tesi* (Bologna, Il Mulino).

- SICIGNANO, Gaspare Jucan (2024a): “Una riflessione sul fondamento del divieto di analogia in materia penale”, *De iustitia*, 12, pp. 1 ss.
- SICIGNANO, Gaspare Jucan (2024a): *L’analogia nelle circostanze attenuanti: dalla logica del diritto alle applicazioni pratiche* (Napoli, Editoriale scientifica).
- SOANA, Gian Luca (2023): *I reati tributari* (Milano, Giuffrè).
- SOLDI, Giovanni Maria (2008): “Frodi comunitarie”, *Digesto delle discipline penalistiche*, Aggiornamento IV (Torino, UTET), pp. 354 ss.
- TRINCHERA, Tommaso (2023): “Maltrattamenti contro familiari o conviventi: tra riforme già compiute e riforme ancora da scrivere”, *Diritto penale e processo*, 5, pp. 697 ss.
- TUMMINELLO, Luca (2019): “La nuova soglia di punibilità nell’omesso versamento delle ritenute previdenziali e assistenziali fra dimensione dogmatica e capacità selettiva”, *Rivista trimestrale di diritto penale dell’economia*, 3-4, pp. 699 ss.
- TUMMINELLO, Luca (2020): *Obblighi contributivi e tutela penale della sicurezza sociale* (Torino, Giappichelli).
- TUMMINELLO, Luca (2023): “L’indebito conguaglio da parte del datore di lavoro di prestazioni da anticipare al lavoratore per conto dell’Inps. Prospettive *de iure condito* e *de iure condendo*”, *Rivista trimestrale diritto penale dell’economia*, 1-2, pp. 259 ss.
- VALENTINI, Vico (2005): “L’effetto boomerang dell’art. 316-ter c.p. fra principi costituzionali ed «obblighi» comunitari”, *Cassazione penale*, 1, pp. 66 ss.
- VALENTINI, Vico (2007): “Le Sezioni unite consacrano la primazia dell’art. 316 ter c.p.: un epilogo consapevole?”, *Cassazione penale*, 12, pp. 4526 ss.
- VALENZANO, Anna Salvina (2021): “Il rilievo dell’omissione nella truffa”, *Archivio penale*, 2, pp. 1 ss.
- VASSALLI, Giuliano (1939): “Nullum crimen sine lege”, *Nuovo digesto italiano*, VIII (Torino, UTET), pp. 1177 ss.
- VASSALLI, Giuliano (1987): “Analogia nel diritto penale”, *Digesto delle discipline penalistiche* (Torino, UTET), pp. 309 ss.
- VELLUZZI, Vito (2006): “La distinzione tra analogia e interpretazione estensiva”, in MANZIN, Maurizio e SOMMAGGIO, Paolo (eds.): *Interpretazione giuridica e retorica forense: il problema della vaghezza del linguaggio nella ricerca della verità processuale* (Milano, Giuffrè), pp. 133 ss.
- VENEGONI, Andrea (2016): “La definizione del reato di frode nella legislazione dell’Unione dalla Convenzione PIF alla proposta di Direttiva PIF”, *Diritto penale contemporaneo*, 14 ottobre 2016, pp. 1 ss.
- VIGANÒ, Francesco (2016): “Il principio di prevedibilità della decisione giudiziale in materia penale”, *Diritto penale contemporaneo*, 19 dicembre 2016, pp. 1 ss.
- VOGLIOTTI, Massimo (2011): *Dove passa il confine? Sul divieto di analogia nel diritto penale* (Torino, Giappichelli).
- ZANOTTI, Nicolò (2021): “L’incerto ambito di applicazione del reato di indebita compensazione”, *Diritto e pratica tributaria*, 3, pp. 1424 ss.
- ZANOTTI, Nicolò (2025): “La deriva giurisprudenziale sull’ambito di applicazione del reato di indebita compensazione”, *Rivista telematica di diritto tributario*, 25 marzo 2024.
- ZANOTTI, Roberto (1993): *La truffa* (Milano, Giuffrè).

ZIRULIA, Stefano (2018): “Le Sezioni Unite sul *tempus commissi delicti* nei reati c.d. ad evento differito (con un *obiter dictum* sui reati permanenti e abituali)”, *Diritto penale contemporaneo*, 4 ottobre 2018.