

## VI COMMISSIONE PERMANENTE

### (Finanze)

#### S O M M A R I O

##### SEDE CONSULTIVA:

Disposizioni in materia di delitti contro la pubblica amministrazione, di associazioni di tipo mafioso e di falso in bilancio. C. 3008, approvata dal Senato, e abb. (Parere alla II Commissione) ( <i>Seguito dell'esame e conclusione – Parere favorevole</i> ) .....	34
ALLEGATO ( <i>Proposta di parere alternativa presentata dal deputato Pesco e altri</i> ) .....	38

##### INDAGINE CONOSCITIVA:

Indagine conoscitiva sulla fiscalità nell'economia digitale.	
Audizione dei rappresentanti di Confindustria radio-tv ( <i>Svolgimento e conclusione</i> ) .....	36

##### SEDE CONSULTIVA

*Giovedì 14 maggio 2015. — Presidenza del presidente Daniele CAPEZZONE. — Interviene il sottosegretario per l'economia e le finanze Enrico Zanetti.*

##### La seduta comincia alle 9.25.

**Disposizioni in materia di delitti contro la pubblica amministrazione, di associazioni di tipo mafioso e di falso in bilancio.**

**C. 3008, approvata dal Senato, e abb.**

(Parere alla II Commissione).

*(Seguito dell'esame e conclusione – Parere favorevole).*

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato nella seduta del 13 maggio scorso.

Daniele CAPEZZONE, *presidente*, ricorda che nella seduta di ieri il relatore, De Maria, aveva illustrato il contenuto del provvedimento e aveva proposto di esprimere su di esso parere favorevole.

Avverte inoltre che il gruppo M5S ha presentato una proposta di parere alternativa a quella del relatore (*vedi allegato*), la quale sarà posta in votazione solo qualora fosse respinta la proposta di parere del relatore.

Daniele PESCO (M5S), nell'illustrare la proposta di parere alternativa presentata dal suo gruppo, richiama innanzitutto le dichiarazioni recentemente rilasciate dal Procuratore aggiunto presso la Procura della Repubblica di Milano, dottor Francesco Greco, il quale ha evidenziato come il provvedimento in esame presenti talune criticità.

In particolare, ricorda che il dottor Greco ha rilevato come gli articoli 9 e 11 del provvedimento, i quali novellano gli articoli 2621 e 2622 del codice civile, rechino, a causa di una cattiva traduzione di termini inglesi e di una tecnica legislativa superficiale, le nozioni di « fatti materiali rilevanti » e di « fatti materiali ». Evidenzia quindi come tali formulazioni risultino non solo incongrue rispetto ai bilanci societari, che contengono sostanzialmente grandezze, a volte oggetto di

valutazione, e non « fatti », ma anche ambigue e vaghe e, quindi, difficilmente interpretabili dal giudice, il quale si troverà a dover esercitare, rispetto ad esse, un ampio margine di discrezionalità.

In tale contesto la sua proposta di parere alternativa evidenzia, in merito all'articolo 9 della proposta di legge, come il riferimento del nuovo articolo 2621 del codice civile alle modalità del falso, ovvero alla circostanza che esso debba essere « concretamente idoneo a indurre altri in errore », lasci una significativa discrezionalità in capo al giudice, la cui valutazione non è collegata a un dato fisso e quantitativo ai fini della determinazione della condotta penalmente rilevante nel caso singolo. Al riguardo rileva come il riferimento alla « concreta idoneità » sia già presente nella legislazione penale: ad esempio, tale parametro è presente nello stesso titolo XI del libro quinto del codice civile in riferimento a valutazioni di natura economica (si veda l'articolo 2637 del codice civile che punisce il delitto di agguataggio, in base alla concreta idoneità della condotta a provocare una sensibile alterazione del prezzo di strumenti finanziari ovvero ad incidere in modo significativo sull'affidamento del pubblico); analoghi dubbi interpretativi potrebbe ingenerare la specificazione relativa all'elemento soggettivo del reato ove si introduce l'equivoco requisito della « consapevolezza » in relazione a una fattispecie di reato già configurata come delitto doloso; è altresì ambigua l'eliminazione del riferimento all'omissione di « informazioni », sostituito da quello dell'omissione di « fatti materiali rilevanti », che impone al giudice, come già segnalato in precedenza, l'ennesimo sforzo interpretativo al fine di valutare la concreta applicabilità della norma penale. Si evidenzia, dunque, come la norma presenti evidenti lacune in termini di formulazione tecnica, complicando l'attività interpretativa del giudice, cui sono lasciati ampi spazi di discrezionalità.

Analoghe perplessità sussistono in merito all'articolo 10 della proposta di legge: anche qui, infatti, si individuano condizioni per la configurazione della fattispe-

cie che rimettono al giudice, con elevati margini di discrezionalità e incertezza, il compito di valutare caso per caso la sussistenza di « fatti di lieve entità » o di « particolare tenuità » al fine di ridurre la pena prevista o addirittura escludere la punibilità dal reato.

Evidenzia inoltre come anche la fattispecie di reato prevista dall'articolo 11 presenti non poche criticità applicative. Sebbene consideri apprezzabile la trasformazione della fattispecie penale da reato di danno a reato di pericolo, l'aumento delle pene (reclusione da tre a otto anni, anziché da uno a quattro anni) nonché l'eliminazione delle soglie di punibilità (che di fatto limitavano l'applicazione della fattispecie), non condivide invece né la modificazione dell'elemento soggettivo (ove viene meno « l'intenzione di ingannare i soci o il pubblico », mentre è esplicitamente introdotto nel testo il riferimento alla consapevolezza delle falsità esposte) né la soppressione del riferimento all'omissione di « informazioni », sostituito dall'omissione di « fatti materiali rilevanti », né l'introduzione dell'elemento oggettivo ulteriore della « concreta » idoneità dell'azione o omissione ad indurre altri in errore. Sottolinea infatti come tali ultime modificazioni, al pari di quanto accade per le precedenti fattispecie di reato, pechino di precisione e determinatezza, lasciando l'arduo compito al giudice di riempire di contenuto l'estrema astrattezza e genericità della fattispecie prevista dalla disposizione normativa.

Segnala quindi come, per consolidato orientamento giurisprudenziale e dottrinario, nell'articolo 25 della Costituzione (che sancisce il principio di legalità in materia penale) trovi riconoscimento anche il principio di determinatezza della norma penale il quale, per un verso, persegue l'obiettivo di evitare che, in contrasto con il principio della divisione dei poteri e con la riserva assoluta di legge in materia penale, il giudice assuma un ruolo creativo, individuando, in luogo del legislatore, i confini tra il lecito e l'illecito, e, per un altro verso, mira a garantire la libera autodeterminazione individuale, permet-

tendo al destinatario della norma penale di apprezzare a priori le conseguenze giuridico-penali della propria condotta.

Alla luce di tali considerazioni la sua proposta di parere alternativa reca due condizioni, con le quali si chiede alla Commissione di merito modificare il testo del provvedimento sopprimendo formule descrittive e concetti elastici (quali « consapevolmente », « fatti materiali rilevanti », « lieve entità », « particolare tenuità »), garantendo in tal modo una maggiore determinatezza e precisione del testo normativo e della fattispecie penale da essa descritta, nonché di aumentare l'entità delle pene per il reato di falso in bilancio di cui all'articolo 2621 del codice civile, considerato il disvalore sociale della condotta e l'attuale diffusione, nonché al fine di garantire l'applicazione di mezzi investigativi di ricerca (ad esempio, le intercettazioni telefoniche e ambientali) che non sarebbe utilizzabili con gli attuali limiti di pena.

Auspica quindi che il relatore possa recepire tali rilievi nell'ambito della sua proposta di parere, almeno come osservazioni, dichiarando in tal caso la disponibilità del gruppo M5S a esprimere un voto favorevole sulla proposta di parere del relatore stesso.

Andrea DE MARIA (PD), *relatore*, apprezza lo sforzo costruttivo del gruppo M5S, ma ritiene di confermare la propria proposta di parere, rilevando come la maggioranza consideri prioritario assicurare l'approvazione definitiva del provvedimento nei tempi più brevi possibili, senza pertanto modificare il testo approvato dal Senato.

La Commissione approva la proposta di parere formulata dal relatore.

Daniele CAPEZZONE, *presidente*, intervenendo sui lavori della Commissione, rileva come, a causa dell'andamento delle votazioni in Assemblea nella prossima settimana, il seminario istituzionale previsto ai fini dell'istruttoria legislativa sugli schemi di decreto, attuativi della delega

per la riforma fiscale, relativi all'internazionalizzazione delle imprese (Atto n. 161), alla fatturazione elettronica (Atto n. 162) e alla disciplina dell'abuso del diritto (Atto n. 163), inizialmente previsto per la giornata di lunedì 18 maggio, dovrà necessariamente aver luogo nella giornata di mercoledì, in un lasso di tempo compreso orientativamente tra le ore 13 e le ore 16.

Coglie l'occasione per esprimere il suo vivo rammarico circa il fatto che, nonostante le segnalazioni più volte avanzate in merito, gli spazi di lavoro delle Commissioni risultino continuamente compressi dalla convulsa tempistica delle votazioni in Assemblea, rendendo pertanto sempre più difficile organizzare adeguatamente l'attività di tali organi parlamentari.

**La seduta termina alle 9.35.**

#### INDAGINE CONOSCITIVA

*Giovedì 14 maggio 2015. — Presidenza del presidente Daniele CAPEZZONE.*

**La seduta comincia alle 13.45.**

#### Indagine conoscitiva sulla fiscalità nell'economia digitale

#### Audizione dei rappresentanti di Confindustria radio-tv.

*(Svolgimento e conclusione).*

Daniele CAPEZZONE, *presidente*, avverte che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso la trasmissione televisiva sul canale satellitare della Camera dei deputati e la trasmissione diretta sulla *web-tv* della Camera dei deputati.

Introduce quindi l'audizione.

Rodolfo DE LAURENTIIS, *Presidente di Confindustria radio-tv*, svolge una relazione sui temi oggetto dell'audizione.

Svolgono considerazioni e pongono quesiti i deputati Daniele CAPEZZONE, *presidente*, Sergio BOCCADUTRI (PD), Alessio Mattia VILLAROSA (M5S), Francesco RIBAUDO (PD) e Daniele PESCO (M5S), a cui replicano Rodolfo DE LAURENTIIS, *Presidente di Confindustria radio-tv* e Elena CAPPUCCIO, *responsabile dell'Ufficio studi di Confindustria radio-tv*.

Pone un ulteriore quesito Alessio Mattia VILLAROSA (M5S), al quale risponde

Rodolfo DE LAURENTIIS, *Presidente di Confindustria radio-tv*.

Daniele CAPEZZONE, *presidente*, ringrazia il Presidente De Laurentiis e dichiara conclusa l'audizione.

**La seduta termina alle 14.45.**

---

*N.B.: Il resoconto stenografico della seduta è pubblicato in un fascicolo a parte.*

ALLEGATO

**Disposizioni in materia di delitti contro la pubblica amministrazione, di associazioni di tipo mafioso e di falso in bilancio (C. 3088, approvata dal Senato, e abb.).**

**PROPOSTA DI PARERE ALTERNATIVA PRESENTATA  
DAL DEPUTATO PESCO E ALTRI**

La VI Commissione,  
considerato che:

il capo II della proposta di legge C. 3008 detta, agli articoli da 9 a 12, disposizioni penali in materia societaria;

nel dettaglio, l'articolo 9 riformula l'articolo 2621 del codice civile sul falso in bilancio in società non quotate; la nuova norma prevede anzitutto una trasformazione del reato da contravvenzione a delitto, punendolo con la pena della reclusione da 1 a 5 anni; quanto alla condotta illecita, il nuovo testo la individua nella consapevole esposizione di fatti materiali rilevanti non rispondenti al vero o nell'omissione consapevole di fatti materiali rilevanti la cui comunicazione è imposta dalla legge sulla situazione economica, patrimoniale o finanziaria della società o del gruppo al quale essa appartiene, in modo concretamente idoneo a indurre altri in errore;

l'articolo 10 introduce invece due nuove disposizioni dopo l'articolo 2621 del codice civile: gli articoli 2621-*bis* (*Fatti di lieve entità*) e 2621-*ter* (*Non punibilità per particolare tenuità*); con l'articolo 2621-*bis* si disciplina l'ipotesi che il falso in bilancio di cui all'articolo 2621 sia costituito da fatti « di lieve entità », salvo che costituiscono più grave reato; tale fattispecie, punita con la reclusione da sei mesi a tre anni viene qualificata dal giudice tenendo conto della natura e delle dimensioni della società e delle modalità o degli effetti della condotta; analoga sanzione si applica an-

che nel caso in cui le falsità o le omissioni riguardano società: *a)* con un attivo patrimoniale di ammontare complessivo annuo non superiore ad euro trecentomila; *b)* che hanno realizzato, negli ultimi tre esercizi, ricavi lordi per un ammontare complessivo annuo non superiore ad euro duecentomila; *c)* che hanno un ammontare di debiti anche non scaduti non superiore ad euro cinquecentomila: in tal caso, il delitto è procedibile a querela della società, dei soci, dei creditori o degli altri destinatari della comunicazione sociale; il nuovo articolo 2621-*ter*, prevede invece la non punibilità per particolare tenuità dell'illecito attribuendo al giudice la valutazione, in modo prevalente, dell'entità dell'eventuale danno cagionato alla società, ai soci o ai creditori dal falso in bilancio di cui agli articoli 2621 e 2621-*bis*;

con l'articolo 11 si modifica l'articolo 2622 del codice civile, attualmente relativo alla « fattispecie di false comunicazioni sociali in danno della società, dei soci o dei creditori »; tale fattispecie viene sostituita dal delitto di « false comunicazioni sociali delle società quotate » – individuate come le società emittenti strumenti finanziari ammessi alla negoziazione in un mercato regolamentato italiano o di altro Paese della UE – sanzionato con la pena della reclusione da tre a otto anni; i principali elementi di novità del nuovo falso in bilancio delle società quotate sono i seguenti: la fattispecie è configurata come reato di pericolo anziché (come ora) di danno; scompare,

infatti, ogni riferimento al danno patrimoniale causato alla società; le pene sono aumentate (reclusione da tre a otto anni, anziché da uno a quattro anni); scompaiono, come nel falso in bilancio delle società non quotate, le soglie di non punibilità (previste dai commi 4 e seguenti del vigente articolo 2622); è anche qui modificato il riferimento al dolo (permane il fine del conseguimento per sé o per altri di un ingiusto profitto, ma viene meno « l'intenzione di ingannare i soci o il pubblico » mentre è esplicitamente introdotto nel testo il riferimento alla consapevolezza delle falsità esposte); è eliminato il riferimento all'omissione di « informazioni », sostituito da quello all'omissione di « fatti materiali rilevanti » (la cui comunicazione è imposta dalla legge sulla situazione economica, patrimoniale o finanziaria della società o del gruppo al quale essa appartiene); è introdotto, come nell'articolo 2621, l'elemento oggettivo ulteriore della « concreta » idoneità dell'azione o omissione ad indurre altri in errore;

L'articolo 12 (responsabilità amministrativa delle persone giuridiche) reca, infine, una disciplina dei criteri di imputazione della responsabilità degli enti favorevole per i reati societari. Nel dettaglio:

la lettera *a*) interviene sui criteri soggettivi di imputazione della responsabilità e che comporta l'applicazione di sanzioni pecuniarie (per quote); la norma, nella formulazione vigente, limita per i reati societari la cerchia dei possibili autori del fatto a soggetti che ricoprono specifici ruoli nella compagine organizzativa dell'ente (amministratori, direttori generali, liquidatori o persone sottoposte alla loro vigilanza): tale limitazione viene ora superata dalla soppressione del riferimento ai citati ruoli di vertice;

la lettera *b*) sostituisce il riferimento al reato contravvenzionale con quello al « delitto di false comunicazioni sociali » di cui all'articolo 2621 del codice civile e, dall'altro, elevando il limite massimo editale della relativa sanzione pecuniaria da trecento a quattrocento quote;

la lettera *c*) prevede la sanzione pecuniaria da cento a duecento quote;

la lettera *d*) prevede la sanzione pecuniaria da quattrocento a seicento quote (attualmente, la sanzione va da trecento a seicentosessanta quote);

la lettera *e*) abroga infine la lettera *c*) dell'articolo 25-ter citato, il quale prevede, per il delitto di false comunicazioni sociali in danno dei soci o dei creditori nelle società quotate, la sanzione pecuniaria da quattrocento a ottocento quote;

ritenuto che:

la formulazione delle fattispecie di reato presenta numerosi dubbi interpretativi ed applicativi;

quanto all'articolo 9, va evidenziato come il riferimento del nuovo articolo 2621 del codice civile alle modalità del falso, ovvero alla circostanza che esso debba essere « concretamente idoneo a indurre altri in errore », lascia una significativa discrezionalità in capo al giudice, la cui valutazione non è collegata a un dato fisso e quantitativo ai fini della determinazione della condotta penalmente rilevante nel caso singolo; al riguardo si rileva come il riferimento alla « concreta idoneità » sia già presente nella legislazione penale: ad esempio, tale parametro è presente nello stesso titolo XI del libro quinto del codice civile in riferimento a valutazioni di natura economica (si veda l'articolo 2637 del codice civile che punisce il delitto di agiotaggio, in base alla concreta idoneità della condotta a provocare una sensibile alterazione del prezzo di strumenti finanziari ovvero ad incidere in modo significativo sull'affidamento del pubblico); analoghi dubbi interpretativi potrebbe ingenerare la specificazione relativa all'elemento soggettivo del reato ove si introduce l'equivoco requisito della « consapevolezza » in relazione a una fattispecie di reato già configurata come delitto doloso; è altresì ambigua l'eliminazione del riferimento all'omissione di « informazioni », sostituito da quello dell'omissione di « fatti materiali rilevanti »,



che impone al giudice l'ennesimo sforzo interpretativo al fine di valutare la concreta applicabilità della norma penale: a ben vedere, dunque, la norma presenta evidenti lacune in termini di formulazione tecnica che complica l'attività interpretativa del giudice riservandogli ampi spazi di discrezionalità;

analoghe perplessità sussistono in merito all'articolo 10 della proposta di legge: anche qui, infatti, si individuano condizioni per la configurazione della fattispecie che rimettono al giudice, con elevati margini di discrezionalità e incertezza, il compito di valutare caso per caso la sussistenza di « fatti di lieve entità » o di « particolare tenuità » al fine di ridurre la pena prevista o addirittura escludere la punibilità dal reato;

anche la fattispecie di reato prevista dall'articolo 11 presenta non poche criticità applicative: nonostante la condivisibile trasformazione del reato da reato di danno a reato di pericolo, l'aumento delle pene (reclusione da tre a otto anni, anziché da uno a quattro anni) nonché la eliminazione delle soglie di punibilità (che di fatto limitavano l'applicazione della fattispecie), non può dirsi altrettanto né per la modificazione dell'elemento soggettivo (ove viene meno « l'intenzione di ingannare i soci o il pubblico », mentre è esplicitamente introdotto nel testo il riferimento alla consapevolezza delle falsità esposte) né per la soppressione del riferimento all'omissione di « informazioni », sostituito dall'omissione di « fatti materiali rilevanti » né, infine, l'introduzione dell'elemento oggettivo ulteriore della « concreta » idoneità dell'azione o omissione ad indurre altri in errore; queste ultime modificazioni, al pari di quanto accade per le precedenti fattispecie di reato, peccano di precisione e determinatezza, lasciando l'arduo compito al giudice di riempire di contenuto l'estrema astrattezza e genericità della fattispecie prevista dalla disposizione normativa;

per consolidato orientamento giurisprudenziale e dottrinario, nell'articolo 25 della Costituzione (che sancisce il principio di legalità in materia penale) trova riconoscimento anche il principio di determinatezza della norma penale il quale, per un verso, persegue l'obiettivo di evitare che, in contrasto con il principio della divisione dei poteri e con la riserva assoluta di legge in materia penale, il giudice assuma un ruolo creativo, individuando, in luogo del legislatore, i confini tra il lecito e l'illecito, e, per un altro verso, mira a garantire la libera autodeterminazione individuale, permettendo al destinatario della norma penale di apprezzare a priori le conseguenze giuridico-penali della propria condotta (sentenze n. 185 del 1992 e n. 364 del 1988);

alla luce delle considerazioni appena esposte tale principio sembra pienamente contraddetto e violato dalla formulazione delle disposizioni in esame,

esprime

#### PARERE FAVOREVOLE

*con le seguenti condizioni:*

1) provveda la Commissione di merito a riformulare il testo sopprimendo formule descrittive e concetti elastici (quali « consapevolmente », « fatti materiali rilevanti », « lieve entità », « particolare tenuità »), garantendo una maggiore determinatezza e precisione del testo normativo e della fattispecie penale da essa descritta;

2) provveda la Commissione di merito ad aumentare l'entità delle pene per il reato di falso in bilancio di cui all'articolo 2621 del codice civile, considerato il disvalore sociale della condotta e l'attuale diffusione, nonché per garantire l'applicazione di mezzi investigativi di ricerca (ad esempio, le intercettazioni telefoniche e ambientali) che non sarebbe utilizzabili con gli attuali limiti di pena.

Pesco, Alberti, Fico, Villarosa, Pisano, Ruocco.