DECRETO LEGISLATIVO 21 GIUGNO 2016, N. 125 - ATTUAZIONE DELLA DIRETTIVA 2014/62/UE SULLA PROTEZIONE MEDIANTE IL DIRITTO PENALE DELL'EURO E DI ALTRE MONETE CONTRO LA FALSIFICAZIONE E CHE SOSTITUISCE LA DECISIONE QUADRO 2000/383/GAI (IN G.U. 12.7.2016, N. 161)

Art. 1 - Disposizioni in materia di tutela penale dell'euro contro la falsificazione

1. Al codice penale approvato con regio decreto 19 ottobre 1930, n. 1398, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 453, dopo il primo comma sono aggiunti i seguenti:

«La stessa pena si applica a chi, legalmente autorizzato alla produzione, fabbrica indebitamente, abusando degli strumenti o dei materiali nella sua disponibilità quantitativi di monete in eccesso rispetto alle prescrizioni.

La pena è ridotta di un terzo quando le condotte di cui al primo e secondo comma hanno ad oggetto monete non aventi ancora corso legale e il termine iniziale dello stesso è determinato.»;

b) all'articolo 461, primo comma:

1) dopo la parola: «programmi» sono inserite le seguenti: «e dati»;

2) la parola: «esclusivamente» è soppressa.

2. Alle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale, di cui al decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) alla rubrica dell'articolo 74, le parole: «perizia nummaria» sono precedute dalle seguenti: «Consulenza o»;

b) al comma 1 dell'articolo 74, dopo le parole: «è nominato» sono inserite le seguenti: «consulente o».

3. All'articolo 9, comma 1, lettera a), della legge 16 marzo 2006, n. 146, dopo le parole: «in ordine ai delitti previsti dagli articoli» sono inserite le seguenti: «453, 454, 455, 460, 461,».

NUOVE NORME IN MATERIA DI TUTELA PENALE DELL'EURO

di Marilia Pia Spina

(*Dottoressa in Giurisprudenza, Università di Pisa*)

SOMMARIO: 1. La normazione europea di riferimento – 2. La disciplina italiana antecedente al d.lgs. 21.6.2016 n. 125 (cenni) – 3. La riforma del 2016, tra fede pubblica ed economia pubblica

1. Le dimensioni di transnazionalità sempre più pervasivamente assunte dal fenomeno della contraffazione monetaria – *a fortiori,* con l'introduzione dell'euro[1]–

[1] Circa le ragioni per cui *counterfeiting will increase after the introduction of euro* (*in primis,* la mancanza di familiarità dei cittadini con i nuovi tagli), v. *European Central Bank, Report on the legal protection of banknotes in the European Union member States, November* 1999, 11-12 (in www.ecb.europa.eu).

hanno indotto le istituzioni comunitarie a perseguire l'armonizzazione delle legislazioni in materia, nonché a potenziare la cooperazione investigativa e giudiziaria, integrando il sistema delineato, già nel 1929, dalla Convenzione internazionale per la repressione del falso nummario (c.d. "Convenzione di Ginevra")[2].

Quest'ultima – siglata, nel contesto della Società delle Nazioni, a seguito dell'intensificarsi degli episodi di contraffazione transnazionale durante il primo dopoguerra [3] –, può dirsi, di fatto, «un compromesso tra le esigenze di internazionalizzare il delitto di contraffazione monetaria ed il dovere politico di rispettare l'autonomia legislativa degli Stati sovrani»[4].

Il testo convenzionale non si spinge, infatti, a costituire poteri sovranazionali di indagine o di repressione, bensì, preservando l'autonomia legislativa degli Stati, si limita a prevedere, all'art. 3, taluni obblighi di incriminazione individuati in riferimento al contenuto materiale dell'illecito, e non alla sanzione: sono dichiarati punibili, precisamente, «*any fraudulent making or altering of currency, whatever means are employed; the fraudulent uttering of counterfeit currency; the introduction into a country of or the receiving or obtaining counterfeit currency with a view to uttering the same and with knowledge that it is counterfeit; attempts to commit, and any intentional participation in, the foregoing acts; the fraudulent making, receiving or obtaining of instruments or other articles peculiarly adapted for the counterfeiting or altering of currency*».

Viene sancito, poi, il principio di universalità della giurisdizione (artt. 8 e 9) e si impongono agli Stati aderenti doveri di cooperazione e scambio di informazioni tra gli uffici centrali (artt. 12 ss.).

Decenni più tardi, quando il processo trifasico di realizzazione dell'Unione Economica Monetaria (UEM) culmina nell'introduzione della moneta unica[5], in sede di Comunità Europea si avverte che «la protezione giuridica dell'euro non può essere assicurata in modo soddisfacente soltanto dai singoli Stati membri, dato che le banconote e le monete in euro saranno messe in circolazione oltre i confini territoriali degli Stati membri partecipanti»[6]. Diviene allora quanto mai pressante «l'esigenza di armonizzare il diritto penale nel campo della contraffazione», nonché di «pervenire a una maggiore cooperazione istituzionale, giudiziaria e di polizia»[7], con il supporto di un programma di scambio di informazioni, assistenza tecnica e

---

[2] Reperibile, in lingua inglese, all'indirizzo www.treaties.un.org.

[3] Il caso più noto riguarda un'imponente opera di contraffazione di franchi francesi in Ungheria, venuta alla luce nel 1925.

[4] J.A.E. Vervaele, *La contraffazione dell'Euro: verso una federalizzazione del diritto nell'Unione Europea* (traduzione italiana di E. Fronza), in *RTDPE* 2002, 971.

[5] Sulle tappe dell'integrazione economica e monetaria europea, v. S. Tatta - G. Arbore - F. D'Albore, *La tutela dell'euro contro la falsificazione,* Segrate 2015, 14 ss.

[6] *Considerandum* n. 4 del Regolamento del Consiglio 1338/2001 (in www.eur-lex.europa.eu).

[7] Questi, rispettivamente, i punti 4 e 5 della Raccomandazione della BCE del 7 luglio 1998 relativa all'adozione di talune misure atte a rafforzare la protezione legale delle banconote e monete in euro, disponibile in www.ecb.europa.eu.

formazione rivolto alle istituzioni monetarie e alle autorità di repressione nazionali ed europee (c.d. "Programma Pericle")[8].

Sotto il profilo della cooperazione, in particolare, la stessa BCE, nel noto Rapporto del novembre 1999[9], auspica, da una parte, la valorizzazione del ruolo di Europol[10]– non solo come centro di raccolta, scambio ed analisi delle informazioni, bensì come autorità investigativa dotata del potere di avviare e coordinare indagini a livello europeo –, dall'altra, l'instaurazione di un flusso di comunicazioni dalle autorità nazionali al Centro Nazionale di Analisi (CNA) o al Centro Nazionale di Analisi per le Monete (CNAC) e, in seconda battuta, al Centro di Analisi delle Contraffazioni per le banconote (CAC), posto sotto l'egida della BCE, o al Centro tecnico e scientifico europeo per le monete (CTSE), organo dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode, il c.d. OLAF (istituzioni, queste, che il Regolamento 1338/2001 del Consiglio prescriverà agli Stati di costituire o designare)[11].

Sul piano del diritto sostanziale, la Comunità richiede agli Stati membri la predisposizione di sanzioni adeguate contro le condotte di contraffazione ed alterazione[12] individuate in conformità alle previsioni contenute nella Convenzione di Ginevra – mantenute ferme come "norme minime comuni" – e in un "futuro strumento giuridico dell'UE di natura vincolante"[13]. Risulta, così, oltrepassato, evidentemente, il limite di quella generica convergenza delle politiche economiche e monetarie contemplata nei Trattati[14], prospettandosi – a dispetto del *deficit* di legittimazione democratica delle istituzioni comunitarie – un certo "sconfinamento" del diritto europeo nella materia penale.

In perfetta continuità con queste premesse, il 29.5.2000 il Consiglio dell'Unione Europea, nell'ambito del Terzo Pilastro, adotta la decisione quadro 2000/383/GAI[15], relativa al rafforzamento della tutela per mezzo di sanzioni penali e

---

[8] Istituito con Decisione del Consiglio 2001/923/CE per il periodo 2002-2005 (prorogato dal 2006 al 2013) e con Regolamento 331/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio per il periodo 2014-2020.

[9] *European Central Bank, Report,* cit., 15 ss.

[10] Si ricorda che l'art. 2 par. 2 della c.d. Convenzione Europol del 26.7.1995 richiede una decisione unanime da parte del Consiglio dell'Unione europea per estendere il mandato dell'Ufficio europeo di polizia al contrasto della falsificazione di denaro e mezzi di pagamento; tale decisione – rintracciabile nella banca dati eur-lex.europa.eu – viene adottata il 29.4.1999. Si ha qui l'occasione di aggiungere, inoltre, che con la decisione del Consiglio 2005/511/GAI Europol assume il ruolo di ufficio centrale competente per la lotta contro la falsificazione dell'euro, ai sensi dell'art. 12 della convenzione di Ginevra.

[11] Regolamento 1338/2001, cit., artt. 4-5.

[12] V. art. 12 Regolamento del Consiglio 974/1998 sull'introduzione dell'euro (in www.eur-lex.europa.eu).

[13] In questi termini la Risoluzione del Consiglio del 28.5.1999 relativa al rafforzamento della tutela per mezzo di sanzioni penali contro la falsificazione di monete in relazione all'introduzione dell'euro (in www.eur-lex.europa.eu).

[14] Per approfondimenti, J.A. Usher, *The law of money and financial services in the European Community*[2], Oxford 2000, *passim*.

[15] Il testo in lingua italiana è reperibile in www.dt.tesoro.it. Segnaliamo che la decisione quadro 2000/383/GAI viene poi modificata dalla decisione quadro 2001/888/GAI, che impone il riconoscimento delle sentenze definitive di condanna pronunciate in un altro Stato membro ai fini dell'operatività della recidiva.

altre sanzioni contro la falsificazione di monete in relazione all'introduzione dell'euro, che, dichiarandosi rivolta «al fine di difendere la necessaria credibilità della nuova moneta ed evitare in tal modo gravi ripercussioni economiche», sembra coniugare, sul piano della tutela giuridica, fede pubblica ed economia pubblica.

In particolare, il nuovo apparato normativo impone agli Stati l'adozione di «sanzioni penali effettive, proporzionate e dissuasive, comprendenti pene privative della libertà» e, nel caso della falsificazione e dell'alterazione, non inferiori nel massimo ad otto anni (art. 6). Non è chiaro, tuttavia, perché il legislatore europeo prenda a riferimento il massimo edittale, ontologicamente limite estremo della potestà punitiva, a garanzia del reo, piuttosto che il minimo edittale, espressione della gravità del reato[16].

Posto che le figure generali di reato individuate dal testo in esame (art. 3) corrispondono piuttosto fedelmente a quelle delineate dalla Convenzione di Ginevra[17], si può rilevare che i profili maggiormente innovativi della decisione quadro 2000/383/GAI risiedono nella previsione di una nuova fattispecie incriminatrice relativa alla fabbricazione di banconote e di monete metalliche per mezzo di strumenti o con materiali legali in violazione dei diritti o delle condizioni prescritte alle autorità competenti (art. 4), nell'estensione delle ipotesi delittuose contemplate alle monete non ancora immesse in circolazione (art. 5) e nella loro imputazione anche in capo alle persone giuridiche (artt. 8 e 9).

Nonostante il soddisfacente livello di implementazione della decisione quadro nei vari Stati membri[18], in poco più di dieci anni dalla sua introduzione l'euro risulta oggetto di attività di contraffazione per un valore, in termini di danni finanziari, di almeno 500 milioni[19].

Pertanto, in nome del principio di sussidiarietà sancito dall'art. 5 TUE – ritenendosi che l'obiettivo della protezione dell'euro contro la falsificazione possa essere più incisivamente perseguito a livello europeo – e sulla base dell'art. 83 par. 1 TFUE, la direttiva 2014/62/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 15.5.2014 sostituisce la decisione quadro 2000/383/GAI del Consiglio, dettando norme minime sulla protezione mediante il diritto penale dell'euro e di altre monete contro la falsificazione, con l'auspicio di ripristinare la fiducia dei cittadini, delle imprese e

[16] Sulle diverse funzioni del massimo e del minimo edittale, v. T. Padovani, *La disintegrazione attuale del sistema sanzionatorio e le prospettive di riforma: il problema della comminatoria edittale*, in *RIDPP* 1992, 419 ss.

[17] Se non per l'estensione del novero delle *res* oggetto delle condotte di fabbricazione fraudolenta, ricettazione, procacciamento o possesso («strumenti, oggetti, programmi informatici o altri mezzi che per loro natura sono particolarmente atti alla falsificazione o alla alterazione di monete, o ologrammi o altri componenti della moneta che servono ad assicurare una protezione contro la falsificazione») e l'incriminazione, oltre che della partecipazione e del tentativo, anche dell'istigazione.

[18] V., in particolare, l'ultimo dei tre *Report* elaborati dalla Commissione *ex* art. 11 della decisione quadro 2000/383/GAI, datato 17.9.2007 (in www.ec.europa.eu).

[19] Così si legge nel *Considerandum* n. 1 della direttiva 2014/62/UE, che ci accingiamo a trattare. Il testo normativo è consultabile in www.eur-lex.europa.eu.

degli istituti finanziari nell'autenticità delle banconote e delle monete metalliche in tutti gli Stati membri e nei paesi terzi[20].

In particolare, l'art. 3 riproduce le consuete ipotesi di reato – con la precisazione, però, che devono essere "compiute intenzionalmente" – e, compendiando gli artt. 4 e 5 della decisione quadro del 2000, incrimina le condotte riguardanti banconote o monete metalliche fabbricate usando strumenti o materiali legali in violazione dei diritti o delle condizioni prescritte, nonché banconote e monete metalliche non ancora emesse, ma destinate a essere immesse in circolazione con corso legale; all'induzione, al favoreggiamento, al concorso e al tentativo, diversamente che in precedenza, è riservata una norma a sé stante (art. 4).

Una novità interessante si registra, piuttosto, in tema di sanzioni (art. 5) – di cui, ancora una volta, si auspicano effettività, proporzionalità e dissuasività –, essendo individuati tre "scaglioni" di massimi edittali (la reclusione *tout court,* la reclusione di almeno otto anni, la reclusione di almeno cinque anni) in relazione ad altrettante categorie di fattispecie delittuose.

Meritevoli di nota sono, altresì – tra le previsioni inerenti i momenti "operativi" del contrasto alla contraffazione –, l'art. 9, che richiede «efficaci strumenti di indagine» per le autorità investigative, quali quelli esperibili in materia di criminalità organizzata o altre forme gravi di criminalità, e l'art. 10, che impone la trasmissione "senza indugio", durante il procedimento penale, delle banconote e delle monete metalliche in euro di cui si sospetta la falsità rispettivamente al CNA o al CNAC, ai fini dell'analisi e dell'individuazione degli altri falsi.

2. Già prima della riforma in esame, il quadro normativo italiano in materia di tutela penale della moneta risultava piuttosto "completo" e, come affermato dalla stessa Relazione illustrativa del d. lgs. 21.6.2016 n. 125, «parzialmente conforme al contenuto della direttiva 2014/62/UE»[21].

In particolare, il codice penale prevede la disciplina della «Falsità in monete, in carte di pubblico credito e in valori di bollo» nell'ambito del Titolo VII del Libro II, sussumendola entro quella «gelatinosa ed informe»[22] categoria concettuale della fede pubblica – intesa come «fiducia che la società ripone negli oggetti, segni e forme esteriori (monete, emblemi, documenti), ai quali l'ordinamento giuridico attribuisce un valore importante»[23] –, che tanto a lungo ha fatto discutere la dottrina circa la sua configurabilità come bene giuridico autonomo[24].

---

[20] *Considerandum* n. 2.

[21] *Decreto legislativo recante attuazione della direttiva 2014/62/UE sulla protezione mediante il diritto penale dell'euro e di altre monete contro la falsificazione e che sostituisce la decisione quadro 2000/283/GAI. Relazione*, 3, in www.governo.it.

[22] F. von Liszt, *Die falsche Aussage vor Gericht oder öffentlicher Behörde nach deutschem und österreichischem Recht*, Graz 1877, 10, paragona la fede pubblica a quegli animali marini che, affascinanti da lontano per la loro fosforescenza, non appena presi in mano si sciolgono *in eine gallertartige Masse.*

[23] *Lavori preparatori del codice penale e del codice di procedura penale,* V, II, Roma 1929, 242.

[24] Il tema è troppo complesso per essere trattato in questa sede. Per approfondimenti, rinviamo a: A. Cristiani, *Fede pubblica (delitti contro la),* in *DigDPen* 1991, 176 ss., A. Malinverni, *Fede pubblica*

Stando al dato sistematico, perciò, il falso nummario presidierebbe l'interesse generale alla certezza e all'affidabilità del traffico monetario[25]; tuttavia – e ci limitiamo soltanto ad accennarlo, senza inoltrarci nel dettaglio delle riflessioni dottrinali [26] –, non sembra irragionevole concludere nel senso della "plurioffensività"[27], considerate le implicazioni macroeconomiche di un eccesso di moneta circolante[28], nonché i potenziali danni patrimoniali a carico dei privati ingannati dall'*imitatio veri*.

Precisamente, le fattispecie incriminatrici tipizzate hanno ad oggetto le ipotesi di «Falsificazione di monete, spendita e introduzione nello Stato, previo concerto, di monete falsificate» (art. 453), «Alterazione di monete» (art. 454), «Spendita e introduzione nello Stato, senza concerto, di monete falsificate» (art. 455), «Spendita di monete falsificate ricevute in buona fede» (art. 457), nonché le condotte preparatorie di «Contraffazione di carta filigranata in uso per la fabbricazione di carte di pubblico credito o di valori di bollo» (art. 460) e di «Fabbricazione o detenzione di filigrane o di strumenti destinati alla falsificazione di monete, di valori di bollo o di carta filigranata» (art. 461)[29].

A scanso di possibili equivoci, è bene precisare che, nonostante il dettato normativo si riferisca, per ragioni storiche, alle sole monete metalliche, a queste devono ritenersi equiparate le banconote, secondo il disposto dell'art. 458 Cp, che le definisce – insieme alle carte e alle cedole al portatore emesse dai Governi, nonché a tutte le altre aventi corso legale emesse dagli istituti a ciò autorizzati – «carte di pubblico credito».

Inoltre, ancora in via preliminare, va ricordato che oggetto di tutela delle fattispecie summenzionate sono esclusivamente – come precisa lo stesso art. 453 Cp – le monete, italiane o straniere che siano, aventi corso legale (rimanendo esclusa, dunque, la rilevanza del solo corso commerciale[30]): per tali devono intendersi,

---

(delitti contro la), in *ED,* XVII, Milano 1968, 69 ss., A. Nappi, *Fede pubblica (delitti contro la),* in *EG,* XIV, Roma 1989.

[25] Così G. Fiandaca – E. Musco, *Diritto penale. Parte speciale*[5], I, Bologna 2012, 560.

[26] Il bene giuridico tutelato dal falso nummario è, infatti, molto controverso: in tema, A. Cristiani, *Falsità in monete e valori pubblici*, in *DigDPen* 1991, 66 ss., A. Fais, *Falsità in monete e carte di pubblico credito,* in *ED*, XVI, Milano 1967, 601 ss., A. Nappi, *Falso nummario*, in *EG,* XIV, Roma 1989, 1 ss.. A. Trabacchi, *I delitti contro la fede pubblica,* I, in *Trattato di diritto penale. Parte speciale,* diretto da G. Marinucci ed E. Dolcini, Padova 2011, 3 ss.

[27] V. F. Antolisei, *Manuale di diritto penale. Parte speciale*[15], II, Milano 2008, 85, che, in riferimento al falso nummario, affianca alla tutela della fede pubblica la tutela degli interessi finanziari e patrimoniali degli enti autorizzati all'emissione delle monete. In giurisprudenza, ratifica la teoria della plurioffensività dei delitti contro la pubblica fede Cass. S.U. 25.10.2007 n. 46982, in *CP* 2008, 1283.

[28] Per una migliore comprensione del fenomeno inflazionistico suggeriamo, tra i manuali di economia politica, R.H. Frank – B.S. Bernanke – M. McDowell – R. Thom, *Principi di economia*[3], Milano 2009, 542 ss..

[29] Per un'analisi dettagliata delle singole fattispecie, rimandiamo ai commentari del Cp, in particolare a A. Conforti, *sub* artt. 453 ss., in *Codice penale. Rassegna di giurisprudenza e di dottrina,* diretto da G. Lattanzi ed E. Lupo, X, Milano 2010, 1 ss.

[30] Prevista, invece, dall'art. 256 del Codice Zanardelli. La nozione di "corso commerciale", secondo le parole di T. Ascarelli, *Studi giuridici sulla moneta,* Milano 1952, 176, si riferisce «al corso

secondo un'accreditata definizione giurisprudenziale, quelle alle quali «sia attribuita, da parte della competente autorità statuale, mediante un atto di imperio compiuto secondo le modalità previste dal proprio ordinamento giuridico, la funzione di mezzo di pagamento con efficacia liberatoria»[31] (tanto che, ove se ne rifiutasse la ricezione, risulterebbe integrata la fattispecie contravvenzionale di cui all'art. 693 Cp).

Procedendo, a questo punto, a segnalare i punti di concordanza tra la disciplina italiana e il contenuto della direttiva 2014/62/UE[32], si può cominciare, senz'altro, con il rilevare che la previsione di cui all'art. 453 Cp già sanziona le condotte di «Falsificazione di monete, spendita e introduzione nello Stato, previo concerto, di monete falsificate» con la reclusione da tre a dodici anni – oltre che con la multa da euro 516 a euro 3.098 –, in accordo, dunque, con lo schema di massimi edittali delineato dall'art. 5 della direttiva[33].

Inoltre, il concorso nel reato, l'induzione e il tentativo contemplati dall'art. 4 della direttiva costituiscono istituti di parte generale già presenti nel sistema penale italiano, rispettivamente, agli artt. 110, 115 e 56 Cp; quanto al favoreggiamento, poi, l'art. 378 Cp sanziona quello "personale", l'art. 379 Cp quello "reale".

Anche il profilo della responsabilità delle persone giuridiche in materia di falsità in monete – preso in considerazione dagli artt. 6 e 7 del testo normativo europeo – si trova già disciplinato nel nostro ordinamento, nell'ambito del d. lgs. 8.6.2001 n. 231, precisamente all'art. 25-*bis* (da leggersi in combinato disposto con l'art. 9, relativo alle sanzioni irrogabili all'ente). L'art. 52-*quinquies* d. lgs. 24.6.1998 n. 213 («Disposizioni per l'introduzione dell'euro nell'ordinamento nazionale»), per di più, prevede la responsabilità amministrativa degli enti per falsità in monete euro non aventi corso legale.

Non necessitano di apposito recepimento neppure le regole di competenza giurisdizionale dettate dall'art. 8 della direttiva in tema di perseguibilità dei reati commessi all'estero[34], essendo la materia già regolata dagli artt. 7-9-10 Cp.

Il Governo reputa sufficienti, altresì – in rapporto al disposto dell'art. 9 della direttiva –, gli strumenti d'indagine esperibili dalle autorità italiane per la repressione dei delitti di falso nummario, vigendo, in materia, il regime di procedibilità d'ufficio e potendo farsi ricorso all'arresto facoltativo in flagranza di reato, al fermo di indiziato,

---

consuetudinario come pezzo valutario».

[31] Così Cass. 20.11.1968, Vanini, in *GP* 1969 (II), 514.

[32] Sui quali si diffonde la *Relazione illustrativa* del d. lgs. 125/2016, cit., 3-4, come pure l'*Analisi tecnico-normativa*, 1-3, e l'*Analisi d'impatto della regolamentazione* dello schema di decreto, 2-4 (tutte reperibili in www.governo.it).

[33] In particolare, la reclusione per una durata massima di almeno otto anni in caso di contraffazione e alterazione fraudolenta e la reclusione per una durata massima di almeno cinque anni in caso di immissione in circolazione fraudolenta di monete falsificate ed importazione, esportazione, trasporto, ricettazione o procacciamento di monete falsificate, riconosciute tali, per la loro immissione in circolazione.

[34] Il par. 2 la prevede, precisamente, almeno nella misura in cui i fatti riguardino l'euro e «quando l'autore del reato si trova nel territorio di tale Stato membro e non sia estradato» o «le banconote o le monete metalliche in euro falsificate connesse con il reato sono state rinvenute nel territorio di tale Stato membro».

alle misure cautelari personali, al sequestro preventivo, e, soprattutto, alle intercettazioni telefoniche ed ambientali[35].

Infine, con riguardo all'obbligo di trasmissione al CNA e al CNAC di cui all'art. 10 della direttiva, nell'ordinamento italiano è previsto che il G.i.p. sia tenuto a nominare perito nummario un tecnico della direzione generale della Banca d'Italia (presso la quale opera il CNA) o un tecnico della direzione generale del tesoro (art. 74 NAttCpp), come pure che le banconote e le monete di cui è accertata la falsità ed ordinata la confisca siano inviate rispettivamente alla filiale della Banca d'Italia o alla sezione della tesoreria provinciale più vicina, a cura della cancelleria del giudice che ha emesso il provvedimento, immediatamente dopo che questo è divenuto esecutivo (art. 88 NAttCpp). Obblighi di trasferimento sono imposti, poi, agli enti gestori del contante (ad es., banche, Poste Italiane, imprese e società di investimento e di gestione del risparmio, intermediari finanziari, imprese di assicurazione etc.), che, secondo le disposizioni del decreto MEF 1.3.2002[36] – ispirato al Regolamento CE n. 1338/2001 del Consiglio –, devono ritirare dalla circolazione le monete in euro sospette di falsità e trasmetterle all'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato (presso il quale è istituito il CNAC).

3. Il d. lgs. 21.6.2016 n. 125[37] realizza la «Attuazione della direttiva 2014/62/UE sulla protezione mediante il diritto penale dell'euro e di altre monete contro la falsificazione e che sostituisce la decisione quadro 2000/283/GAI», delegata al Governo dall'art. 1. co. 1. l. 9.7.2015 n. 114 (c.d. "legge di delegazione europea 2014"), in combinato disposto con il relativo Allegato B.

Il testo normativo, nella sua versione definitiva, consta di due articoli, dei quali solo il primo – rubricato «Disposizioni in materia di tutela penale dell'euro contro la falsificazione» – rileva ai nostri fini, limitandosi il secondo a disporre l'invarianza finanziaria: in particolare, il co. 1 reca modifiche agli artt. 453 e 461 Cp, il co. 2 all'art. 74 NAttCpp, il co. 3 all'art. 9 co. 1 lett. *a* l. 16.3.2006 n. 146 («Ratifica ed esecuzione della Convenzione e dei Protocolli delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale»).

Merita ricordare che lo schema del decreto era, invece, più articolato, e incideva su ulteriori profili, espunti a seguito dei rilievi formulati dalla Seconda Commissione Giustizia del Senato: la lett. *c* co. 1 introduceva nel Cp l'art. 466-*bis* ("Confisca"), recante, per i delitti di cui agli artt. 453, 454, 455, 460, 461 Cp, un'ipotesi speciale di confisca obbligatoria dello strumento, dell'oggetto, del prodotto, del prezzo o del profitto del reato (in questi ultimi tre casi, anche per equivalente); specularmente, l'originario co. 3 estendeva l'applicabilità della confisca c.d. "allargata" all'associazione per delinquere finalizzata alla commissione di delitti di falsità in monete. Il comma 4, poi, integrando l'art. 4-*bis* l. 26.7.1975 n. 354, escludeva dai benefici penitenziari i detenuti condannati per associazione per delinquere finalizzata alla contraffazione nummaria. Il comma 6, infine, novellava l'art. 4 d. lgs.

[35] V. *Relazione*, cit, 6.
[36] In G.U. 16.4.2001, n 143.
[37] In G.U. 12.7.2016, n. 161.

6.9.2011 n. 159 (c.d. "Codice antimafia"), inserendo i soggetti indiziati dei delitti di falso nummario nel novero dei destinatari delle misure di prevenzione[38].

Prima di procedere all'esame dei contenuti della riforma, però, sorge spontaneo domandarsi se, nell'attuale temperie storica italiana, attraversata da incessanti spinte securitarie, un intervento normativo in materia di tutela penale della moneta sia effettivamente sorretto da ragioni di opportunità politico-criminale, o se, piuttosto, non esaurisca la propria ragion d'essere nell'adeguamento (per di più, tardivo)[39] del sistema interno ai dettami dell'Unione.

Sennonché, dall'Analisi dell'impatto della regolamentazione formulata – sulla base di relazioni fornite dalla Direzione Nazionale Antimafia e dal Dipartimento di circolazione monetaria presso la Banca d'Italia – in relazione allo schema del d. lgs. in esame si ricava che, effettivamente, «l'attività di contraffazione della divisa adottata dall'Unione ha solide basi sul territorio nazionale, ove può contare sull'appoggio, anche finanziario, delle organizzazioni criminali di stampo mafioso, che controllano il territorio in maniera capillare e si avvalgono di strutture fiduciarie consolidate, che garantiscono *know how*, risorse umane e strumentali di elevato valore» [40]. Ciò non esclude, comunque, la possibilità che il recepimento della direttiva europea costituisca, di fatto, "l'occasione" dell'intervento su un'area di tutela sicuramente avvertita come meno conferente di altre ai fini della pubblica sicurezza.

Venendo, dunque, nello specifico, ai contenuti innovativi della riforma, si può rilevare, anzitutto, come essi siano circoscritti, a pochi, puntuali, profili, tanto di diritto sostanziale, quanto di diritto processuale, presentandosi lo *status quo* italiano in materia – lo si diceva – già piuttosto "soddisfacente".

La necessità di uno specifico recepimento residua, in particolare, per talune previsioni dell'art. 3 della direttiva[41], che dispongono l'incriminazione delle seguenti condotte: abuso delle attrezzature o del materiale per la produzione di monete legalmente detenuto al fine di realizzare fraudolentemente monete genuine nella forma, ma senza autorizzazione, ovvero in numero superiore a quanto autorizzato

---

[38] Il testo dello schema è reperibile in www.senato.it. Segnaliamo che la Relazione illustrativa giustifica l'elisione di queste previsioni in sede di testo definitivo, da una parte, dichiarando "più congeniale" riproporre le norme relative alla confisca in futuro, nell'ambito del recepimento della direttiva 2014/42/UE, dall'altra, con riferimento alle novelle in tema di benefici penitenziari e di misure di prevenzione, adducendo l'esorbitanza «dal ventaglio di previsioni sanzionatorie dettate dalla direttiva» (*Relazione*, cit., 12-13).

[39] Il termine per il recepimento della direttiva 2014/62/UE, infatti, era fissato al 23.5.2016. Si consideri, inoltre, che già la decisione quadro 2000/383/GAI (termine di recepimento 31.12.2000 per l'art. 5, lett. *a*, e 29.5.2001 per le altre disposizioni) contemplava la fattispecie di fabbricazione di banconote e di monete metalliche per mezzo di strumenti o con materiali legali in violazione dei diritti o delle condizioni prescritte alle autorità competenti e la rilevanza delle monete non ancora immesse in circolazione.

[40] *Analisi dell'impatto della regolamentazione,* cit., 4, in www.governo.it. Per aggiornamenti sulle dimensioni della contraffazione in Italia, si suggerisce la periodica consultazione del sito www.bancaditalia.it.

[41] V. la *Tabella di concordanza* annessa allo schema di d. lgs. sottoposto al parere delle Camere (reperibile, allegata alla *Relazione illustrativa* dello schema, alla *Relazione tecnica*, all'*ATN*, all'*AIR* e al testo dello schema, in www.senato.it).

(par. 2); contraffazione di monete non ancora aventi corso legale, ma destinate ad essere immesse in circolazione come divisa euro (par. 3); fabbricazione fraudolenta, ricettazione e possesso di dati, oltre che di strumenti, oggetti o programmi informatici o altri mezzi specificamente destinabili alla contraffazione o alterazione di monete (par. 1 lett. *d*).

La prima norma del Cp incisa dalla riforma è, come anticipato, l'art. 453 Cp, al quale sono aggiunti, dopo il primo, due nuovi commi.

Più precisamente, il primo di questi – in conformità con il par. 2 art. 3 della direttiva – estende la pena comminata per le condotte di cui al co. 1 art. 453 Cp «a chi, legalmente autorizzato alla produzione, fabbrica indebitamente, abusando degli strumenti o dei materiali nella sua disponibilità, quantitativi di monete in eccesso rispetto alle prescrizioni»: deve trattarsi, pertanto, di un impiego – si potrebbe dire, prendendo in prestito la terminologia di un altro ramo del diritto – *non jure* (per l'appunto, "indebito" e consistente in un "abuso"), e, in ogni caso, consapevole e volontario, connotato, cioè, da dolo diretto intenzionale e non determinato da errore umano o tecnico[42].

La norma appena enunciata rappresenta, a nostro avviso, la più interessante sotto il profilo critico.

Anzitutto, se si confrontano la *littera legis* interna e quella sovranazionale, non si può fare a meno di ritenere che l'adeguamento alla disciplina europea sia solo parziale: quest'ultima, infatti – diversamente dalla novella italiana, che si limita ai soli pezzi prodotti in eccesso –, ha riguardo alle banconote o monete metalliche fabbricate usando strumenti o materiali legali genericamente «in violazione dei diritti o delle condizioni a cui le autorità competenti possono emettere banconote o monete metalliche». In effetti, il *Considerandum* n. 11 della direttiva, esemplificando le ipotesi di "uso improprio", menziona, accanto alla situazione in cui «una banca centrale o zecca nazionale o altra impresa autorizzata produce banconote o monete metalliche in eccesso rispetto alla quota autorizzata dalla BCE», anche quella in cui «un dipendente di una tipografia o zecca autorizzata utilizza in modo abusivo le attrezzature a propri fini [...] anche quando la quantità autorizzata non è stata superata».

Vero è che i lavori preparatori del decreto invocano la punibilità «anche quando la quantità autorizzata non è stata superata»[43] e riconducono alla previsione sanzionatoria in questione «la condotta intenzionale realizzata da chiunque [...] usi lo strumento ed il mezzo legale per realizzare uno scopo indebito, piegando ed asservendo una potestà legale ad un fine illecito»[44]; tuttavia, una stretta interpretazione del testo normativo – che espressamente pone l'accento sull'eccesso quantitativo – non sembra legittimare una simile opzione ermeneutica.

Inoltre, da un punto di vista sistematico, la norma si presenta come un'interpolazione "distonica" rispetto alle condotte "tradizionali" tipizzate al comma 1: essa riguarda, infatti, monete che, da un punto di vista formale, non possono dirsi

[42] *Relazione,* cit., 9.
[43] *AIR*, cit., 5.
[44] *Relazione*, cit., 9.

propriamente "contraffatte", in quanto realizzate da chi legalmente competente e con strumenti o materiali delle tipografie e delle zecche autorizzate; la qualifica di illiceità discende, questa volta, non dalla "falsità" qualitativa, bensì dalla mera "esorbitanza quantitativa".

Per concludere sul punto, si può osservare che, *rebus sic stantibus*, l'"edificio" della pubblica fede, in questo caso, "scricchiola" più del solito: per quanto sia vero che gli euro prodotti in eccesso possono confondersi con quelli autorizzati una volta immessi in circolazione[45], non sembra minata tanto la fiducia nell'autenticità della moneta, quanto, piuttosto, la fisiologia dell'economia pubblica[46], prospettandosi non auspicabili esiti inflazionistici. Si può mettere in discussione, dunque, che l'effettiva – o, quanto meno, l'esclusiva – finalità politico-criminale perseguita dalla riforma sia il contrasto della falsificazione monetaria.

Si tratta, adesso, di considerare il secondo dei nuovi commi aggiunti all'art. 453 Cp.

Recependo il contenuto dell'art. 3 par. 3 della direttiva – che tutela «banconote e monete metalliche non ancora emesse, ma destinate a essere immesse in circolazione con corso legale» –, la norma incrimina, con un trattamento sanzionatorio di favore (ovvero, la riduzione della pena nella misura di un terzo), le ipotesi in cui le condotte tipizzate ai commi 1 e 2 «hanno ad oggetto monete non aventi ancora corso legale e il termine iniziale dello stesso è determinato»[47]: «è in questo lasso temporale, infatti, che le organizzazioni criminali si attivano con la produzione finalizzata alla contraffazione, per sorprendere il mercato all'atto dell'immissione del nuovo conio nel corso legale»[48].

Risulta così colmato il vuoto di tutela che, al di fuori del campo di applicazione dell'art. 52-*quater* d. lgs. 24.6.1998 n. 213 (relativo alle sole ipotesi di falsificazione verificatesi tra la data della sua entrata in vigore, il 26.9.2001, e la data dell'introduzione dell'euro, l'1.1.2002)[49], precludeva l'anticipazione della punibilità alle monete non ancora emesse[50].

Proseguendo nell'analisi dei contenuti della riforma, si rileva che solo un'altra disposizione del Cp risulta novellata, ovvero l'art. 461 («Fabbricazione o detenzione di filigrane o di strumenti destinati alla falsificazione di monete, di valori di bollo o di carta filigranata»), al quale sono apportati due puntuali "ritocchi", funzionali ad ampliare il raggio dell'incriminazione: in primo luogo, l'elenco degli strumenti atti

---

[45] Questa l'argomentazione adottata nel *Considerandum* n. 11 della direttiva.

[46] Cfr. G. Cocco, *Introduzione* ai reati contro la fede pubblica, in *Manuale di diritto penale. Parte speciale. I reati contro il patrimonio, l'economia e la fede pubblica,* a cura del medesimo, Padova 2006, 320 s., che, auspicando la riscrittura del titolo sui reati contro l'economia pubblica, vi riconduce il falso nummario in generale.

[47] Tali sono, ad esempio, come chiarisce il *Considerandum* n. 12 della direttiva, «le monete metalliche in euro con nuove facce nazionali o le nuove serie di banconote in euro».

[48] Così *Relazione,* cit., 10.

[49] La norma – introdotta, in conformità con l'art. 5 decisione quadro 2000/383/GAI, dall'art. 4 d.l. 25.9.2001 n. 350 (conv. in l. 23.11.2001 n. 409) – si trova pubblicata in G.U. 26.9.2001, n. 224.

[50] Sulla non riconducibilità all'art. 52-*quater* delle condotte di contraffazione poste in essere dopo il 1° gennaio 2002 ed aventi ad oggetto banconote o monete in euro di nuova emissione – quanto al valore e alla conformazione – non ancora immesse in circolazione, A. Trabacchi, *op. cit.*, 42.

alla falsificazione è integrato con l'inserimento della parola "dati" dopo la parola "programmi"; in secondo luogo, viene espunto il termine "esclusivamente", in riferimento alla destinazione di tali strumenti allo scopo della contraffazione.

Sennonché, quest'ultima soluzione normativa, pur comprensibile in termini di efficienza, suscita non poche perplessità sul piano delle garanzie, in quanto suscettibile di determinare, in sede ermeneutica, il passaggio ad un apprezzamento discrezionale della destinazione, non più "vincolato" dalla constatazione dell'esclusività oggettiva[51]. Si rende, pertanto, necessario che l'interprete si attenga almeno a quel parametro di "particolare adeguatezza" (*peculiarly adapted*) indicato dall'art. 3 della direttiva.

Per concludere, non resta che fare un rapido cenno delle modifiche operate, in ambito extra-codicistico, dall'art. 1 co. 2 e 3 del decreto in esame.

La prima riguarda, come si è accennato in apertura, l'art. 74 d. lgs. 28.7.1989 n. 271 («Norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale»), relativo alla perizia nummaria. Aggiungendo il riferimento alla "consulenza" nella rubrica dell'articolo, e, conseguentemente, al "consulente" nel corpo della disposizione, la riforma introduce la possibilità che il p.m. nomini come consulente tecnico nummario un funzionario della direzione generale della Banca d'Italia, organo in diretto rapporto funzionale con il CNA[52]. Gli obblighi di trasmissione imposti dall'art. 10 della direttiva possono in tal modo essere adempiuti già dalla fase delle indagini preliminari.

Infine, il legislatore interviene sul testo dell'art. 9 co. 1 lett. *a* l. 16.3.2006 n. 146, che legittima le operazioni di polizia sotto copertura in relazione a taluni reati espressamente indicati: a questi sono aggiunte le fattispecie di cui agli artt. 453, 454, 455, 460, 461 Cp, al fine di potenziare l'efficienza investigativa in materia di contraffazione nummaria.

[51] Precisiamo, però, che l'interpretazione dell'esclusività della destinazione in senso oggettivo è controversa: così, comunque, la dottrina maggioritaria (v., per tutti, G. Fiandaca – E. Musco, *op. cit.*, 568; *contra,* guarda all'atteggiamento psicologico dell'agente A. Fais, *op. cit.*, 610).
[52] *Relazione,* cit., 11.