



## **La tutela penale dei finanziamenti pubblici (superbonus, decreto liquidità e PNRR)**

**Cod. FFP22004**

**Napoli, Castel Capuano, 13 aprile 2022**

**Responsabile del corso: Costantino De Robbio (componente del Comitato Direttivo della Scuola Superiore della Magistratura)**

**Esperto formatore: Pasquale Fimiani (Avvocato generale presso la Corte di Cassazione)**

### **Presentazione**

Il Corso nasce sulla base della proposta della Procura generale presso la Corte di Cassazione, maturata nel contesto di una stretta collaborazione con il Comando generale della Guardia di Finanza, di una riflessione sulle criticità emerse nella tutela penale avverso le frodi in materia di finanziamenti con garanzia pubblica e di crediti d'imposta in materia edilizia ed energetica, e sulla prevenzione di possibili analoghi fenomeni di illeciti in relazione ai finanziamenti provenienti dal piano nazionale di ripresa e resilienza.

Fin dalla prima fase dell'emergenza epidemiologica da Covid-19, la Procura generale presso la Corte di Cassazione, nell'ambito delle attività di attuazione dell'art. 6 del d.lgs. n. 106/2006, ha concentrato l'attenzione sulle principali criticità della disciplina di sostegno alle imprese, esaminandone gli aspetti economici e procedurali quali elementi di contesto per l'approfondimento delle connesse tematiche penalistiche.

Il gruppo di lavoro costituito all'interno dell'ufficio si è avvalso, oltre che del contributo dei Procuratori generali e dei principali attori, pubblici e privati, di quello dei Procuratori più esperti nella materia della crisi di impresa.

Il lavoro ha portato alla emanazione degli *“Orientamenti sul ruolo del P.M. nell'applicazione della legislazione emergenziale in tema di crisi di impresa”* del 15 giugno 2020, pubblicati nel sito internet dell'ufficio, che hanno inquadrato i temi con i quali gli uffici requirenti si sarebbero confrontati in relazione a possibili illeciti relativi alla fase di accesso ai finanziamenti e di utilizzo delle risorse.

In quel contesto erano state rappresentate le possibili incertezze applicative degli articoli 640-bis, 316-bis e 316-ter c.p. al caso dei finanziamenti concessi ai sensi dell'articolo 56 decreto legge n. 18 del 2020 e degli articoli 1 e 13 decreto legge n. 23 del 2020, in quanto detti reati prevedevano che i

*contributi, i finanziamenti, mutui agevolati o altre erogazioni dello stesso tipo* dei quali l'autore indebitamente si appropria siano “concessi” o “erogati” dallo Stato, da altri enti pubblici o dalle Comunità europee, mentre i finanziamenti in questione sono “erogati” da banche e intermediari abilitati, cioè da soggetti privati e gli enti a partecipazione pubblica (SACE Spa e fondo PMI) subentrano a garanzia del finanziamento, con una modalità di aiuto nuova.

I dubbi sull'applicabilità dell'intero sistema di norme penali a tutela della corretta gestione dei finanziamenti di matrice pubblica ha, del resto, trovato conferma nelle prime risposte della giurisprudenza di legittimità, che da un lato ha escluso la configurabilità del reato di cui all'art. 316-*bis* c.p. nel caso di impiego delle somme oggetto di finanziamento garantito dalla Stato previsto dal decreto Liquidità (d.l. 8 aprile 2020, n. 23, convertito dalla L. 5 giugno 2020, n. 40) per finalità diverse da quelle cui detto finanziamento era destinato per legge (Cass. n. 22119/2021), e, dall'altro, ha ritenuto configurabile il reato di cui all'art. 316-*ter* c.p. nel caso di richiesta ed erogazione della stessa tipologia di finanziamento in misura superiore a quella che poteva esserle concessa (Cass. n. 2125/2022).

La recente scoperta di gravissime forme di manifestazione delle frodi sui crediti d'imposta in materia edilizia ed energetica ha inoltre posto, anche su tale versante, il tema delle misure di prevenzione e contrasto e dei profili di responsabilità penale. È infatti evidente che le attività predatorie si avvalgono anche delle crepe che possono essere individuate nelle fasi di accesso alle risorse e di controllo preventivo della sussistenza dei presupposti, così come della effettiva destinazione delle risorse stesse ai fini prescritti.

Il lavoro degli organi investigativi, in particolare della Guardia di Finanza e degli uffici di Procura impegnati per il contrasto a tali forme di criminalità, ha dunque reso chiara la necessità che le imponenti misure di sostegno dei sei pilastri del PNRR siano predisposte tenendo conto delle esperienze maturate.

Il d.l. 25 febbraio 2022, n. 13, successivo a tale prima fase di analisi, rappresenta un prima risposta organica alle criticità emerse alle frodi in materia di finanziamenti con garanzia pubblica e di crediti d'imposta in materia edilizia ed energetica, la cui portata ed efficienza andrà verificata nel concreto, sul versante procedimentale e della tutela penale, anche per quanto riguarda l'impatto della riforma sui reati di cui agli articoli 316-*bis*, 316-*ter*, 640 e 640-*bis* c.p. commessi prima della sua entrata in vigore.

Questa riflessione è alla base della proposta di realizzazione del Corso.

Fondamentale, per la comprensione delle possibili forme di illecito in materia di finanziamenti del PNRR, è l'esame dell'articolata disciplina che li regola, inclusiva del ruolo delle Amministrazioni Centrali, individuate nei Ministeri e nelle strutture della Presidenza del Consiglio, delle plurime forme del loro intervento (*a “titolarità”*, ossia attuazione diretta, od *a “a regia”*, tramite il controllo su altri organismi pubblici o privati titolari), del coinvolgimento attivo delle Amministrazioni territoriali, delle diverse modalità di attuazione dei progetti e di accesso ai finanziamenti del PNRR da parte dei soggetti attuatori degli interventi e dei destinatari finali (esecuzione di opere pubbliche o di servizi, incentivi per cittadini e imprese), ed infine del complesso sistema di *governance* del PNRR (definito dal D.L. n. 77/2021, convertito dalla legge 29 luglio 2021, n. 108) e di controllo messo in piedi per soddisfare le richieste in sede europea (art. 22 del Regolamento 2021/241/UE).

Un insieme di competenze e procedimenti che incrocia vari aspetti del diritto penale, dai reati contro la pubblica amministrazione, ai falsi, alle truffe e frodi in genere, ai reati tributari.

Il Corso si propone quindi di esaminare i vari aspetti interdisciplinari del complesso e diversificato fenomeno dei finanziamenti connessi all'emergenza pandemica, sul versante procedimentale, penale ed investigativo.

Esso è diviso in due parti. Nella prima si esamina l'esperienza nota, si descrivono le condotte illecite in corso di accertamento e le condizioni che le hanno rese possibili. Nella seconda sessione si applicheranno queste esperienze alle diverse ipotesi previste dal PNRR, avvalendoci del contributo dei decisori e della competenza della Procura generale della Corte dei Conti e della Guardia di Finanza.

In tale contesto, appare rilevante comprendere il ruolo dell'Eppo in relazione ai reati concernenti progetti con finanziamento o co-finanziamento UE, qualifica la cui individuazione richiede uno specifico confronto con la disciplina amministrativa, europea e nazionale, dei vari interventi di sostegno.

## **Programma**

- ore 9,00**      *Saluti e presentazione del Corso*  
**Giorgio Lattanzi**  
*Presidente della Scuola Superiore della Magistratura*
- Giovanni Salvi**  
*Procuratore Generale della Repubblica presso la Corte di cassazione*
- Giuseppe Zafarana**  
*Comandante Generale della Guardia di Finanza*
- ore 9,30**      **Quadro generale delle questioni. La tutela penale dei finanziamenti pubblici per l'emergenza pandemica. L'impatto del d.l. 13/2022.**  
**Pasquale Fimiani**  
*Avvocato generale presso la Corte di cassazione*
- Tomaso Epidendio e Giovanni Nardecchia**  
*Sostituti Procuratori generali presso la Corte di cassazione*
- Ore 10.15**    **Le frodi relative ai crediti d'imposta in materia edilizia ed energetica**  
**Stefano Pesci**  
*Procuratore aggiunto della Repubblica di Roma*
- Col. t.SPEF Massimo D'Angelosante**  
*Comandante II Gruppo Tutela Entrate del Nucleo Polizia Economico-Finanziaria di Roma*
- Ore 11.15**    **Pausa**
- Ore 11.30**    **L'attività della Corte dei conti**  
*Prima parte: I controlli della Corte dei conti*  
**Giovanni Coppola**  
*Presidente della Sezione di controllo della Corte dei conti per gli affari comunitari ed internazionali*
- Seconda parte: L'attività della Procura della Corte dei conti*  
**Angelo Canale**  
*Procuratore generale presso la Corte dei conti*

- Ore 12.30** **Il punto di vista del Ministero della giustizia**  
**Raffaele Piccirillo**  
*Capo di gabinetto del Ministero della giustizia*
- Ore 13.00** **Sospensione dei lavori e pranzo**
- Ore 14.30** **L'evoluzione delle linee strategiche dell'attività della Guardia di Finanza a tutela della spesa pubblica: dalla tutela delle risorse destinate a fronteggiare la crisi pandemica al ruolo del Corpo nell'ambito del PNRR**  
**Gen. B. Giuseppe Arbore**  
*Capo del III Reparto Operazioni del Comando Generale della Guardia di Finanza.*
- Ore 15.00** **Il PNRR: dal quadro normativo europeo alla fase attuativa nazionale. Il sistema di governance, di gestione, rendicontazione e controllo**  
**Carmine Di Nuzzo**  
*Direttore Generale del Servizio Centrale per il PNRR – Ragioneria Generale dello Stato – MEF*
- Col. t. SFP Ugo Liberatore**  
*Dirigente Ufficio IV (Rendicontazione e Controllo) – Ragioneria Generale dello Stato – MEF*
- Ore 15.45** **Il ruolo dell'Eppo nei controlli sulla gestione dei finanziamenti del PNRR**  
**Danilo Ceccarelli**  
*Vice Procuratore europeo*
- Ore 16.15** **Il punto di vista delle procure della Repubblica**  
**Giovanni Melillo**  
*Procuratore della Repubblica di Napoli*
- Ore 16.45** **Dibattito**
- Ore 18.00** **Termine dei lavori**