

Giovanni Melillo
Gabriele Failla
Giuseppe Furciniti

www.Laurus.tv

FINANZIAMENTI PANDEMICI, BONUS E P.N.R.R. TUTELA PENALE E PREVENTIVA

Profili di rischio e modelli
operativi per la prevenzione e le
indagini antimafia e antifrode

Laurus Robuffo

Giovanni Melillo
Gabriele Failla
Giuseppe Furciniti

www.Laurus.tv

FINANZIAMENTI PANDEMICI, BONUS E P.N.R.R. TUTELA PENALE E PREVENTIVA

Profili di rischio e modelli
operativi per la prevenzione e le
indagini antimafia e antifrode

Introduzione

L'emergenza della crisi economica connessa alla pandemia ha determinato, dalla primavera del 2020, l'urgenza di massicci interventi pubblici di sostegno, che hanno riguardato prima milioni di soggetti economici privati e poi i conti pubblici degli stessi Stati membri dell'Unione Europea.

Data l'urgenza, è prevalsa la linea di semplificazione, molto accentuata, delle procedure di erogazione e la scelta, implicita ma sostanziale, di differire i controlli massivi sulle frodi e sulle infiltrazioni.

Con un uso massiccio della decretazione d'urgenza (in gran parte, convertita in leggi) il Governo ha messo in atto misure di sostegno all'economia senza precedenti, con una forte immissione di liquidità attraverso finanziamenti, in gran parte a fondo perduto oppure garantiti dallo Stato.

La prima grande manovra, in pieno *lockdown*, fu quella del decreto "liquidità" che, per supportare le aziende in difficoltà a causa dell'emergenza COVID, stanziò 400 miliardi di euro, la metà dei quali alle PMI (piccole e medie imprese).

È bene ricordare che tutti quei soldi furono generati dalla BCE, che a inizio pandemia avviò il "programma di acquisto per l'emergenza pandemica" (*Pandemic Emergency Purchase Programme*, PEPP), inserito dalla Commissione Europea nel "*Temporary Framework*" (quadro di riferimento temporaneo per gli aiuti di stato a sostegno dell'economia nell'emergenza COVID 19).

Si tratta di misure che presentano tuttora notevoli rischi di indebitto, e quindi illecito, accesso da parte di soggetti che non hanno i requisiti previsti.

In tale scenario, operatori e interpreti, dal canto loro, hanno prontamente messo in luce le distorsioni delle procedure e delle sanzioni, rivelatesi non idonee a costituire efficace presidio contro comportamenti genericamente decettivi se non smaccatamente fraudolenti.

Le norme attive che si pongono nel solco del tradizionale diritto penale codicistico o di legislazione speciale, non sembrano, infatti, strumenti punitivi efficaci non solo a costituire motivo di deterrenza ma anche a garantire il recupero di risorse finanziarie malamente erogate, soprattutto a fronte di

condotte illecite poste in essere da soggetti particolarmente smalizati che non sono pochi.

L'eco mediatica più forte si è avvertita con riferimento alle frodi sui Bonus/Superbonus, deflagrate nel 2021 e tuttora oggetto di confronto politico e di rincorsa investigativa. Ad esse è dedicata ampia analisi nel capitolo 3, che contiene anche la sintesi di diversi casi operativi, alcuni anche pittoreschi come l'operazione della Procura e della Guardia di Finanza di Rimini.

“State attenti ai raggiri legati al Superbonus” era il provvido monito apparso su *facebook* nell'epoca d'oro – il 2021 – dei bonus e super-bonus edilizi, nella pagina personale di un colletto bianco, finito poi al centro dell'indagine della Guardia di Finanza romagnola per una maxi-frode da 440 milioni di euro legata ai Superbonus. Quel monito strideva un po' con il lato privato del citato professionista che invece, coi suoi sodali, si esprimeva così: “Su 'sti crediti non ne capisce niente nessuno e faccio un po' come mi pare”.

Gli indagati asserivano che sulla piattaforma della Agenzia delle Entrate si potevano caricare decine e decine di richieste “in una mangiata di panzerotto” e, aggiungevano, “la monetizzazione dei crediti è talmente facile che pare addirittura che lo Stato Italiano voglia essere raggirato”.

Non si è trattato di un caso isolato, infatti un dato macroeconomico spicca fra i tanti come evidenza dell'*appeal* senza precedenti che questi bonus hanno esercitato: nel secondo semestre del 2021 sono nate 64 nuove imprese edili al giorno, per un totale, a fine dicembre, di 11600, comprese le “riconversioni” che, nel napoletano, hanno riguardato perfino “macellerie” che sono diventate “imprese edili”!

Al di là degli aspetti pittoreschi, le indagini nel settore frodi bonus/superbonus hanno già fatto emergere collegamenti con la criminalità organizzata, che naturalmente non ha perso l'occasione di annusare l'affare, date le evidenziate crepe nel sistema.

Sempre in coerenza col filo conduttore di questo libro, il fenomeno infiltrazione mafiosa costituisce il *leitmotiv* anche dei profili operativi riguardanti i finanziamenti pandemici, esaminati nel capitolo 2. Si parte da un analitico confronto tra i finanziamenti a fondo perduto del decreto Rilancio e le garanzie sui crediti previste dal decreto Liquidità, per poi illustrare il modello operativo che sta sperimentando la Guardia di Finanza di Napoli (M.O.S.A.I.C.O.) per individuare rapidamente tutti i soggetti che hanno ottenuto quei benefici indebitamente, soprattutto per mancanza dei requisiti

soggettivi antimafia, in teoria utile anche per la tutela dei finanziamenti a fondo perduto previsti dal P.N.R.R.

A quest'ultimo è dedicato l'intero capitolo 4, nell'ottica di fornire al lettore la conoscenza essenziale della genesi, delle finalità, della governance, dei profili di rischio e delle possibilità di tutela del Piano di cui tanto si parla, non sempre con la necessaria cognizione di causa.

Una particolare attenzione è stata rivolta alla descrizione dei meccanismi di *governance*, nell'ambito dei quali è indubbio che la Guardia di Finanza rivesta un ruolo cruciale, così come è stata sottolineata l'esigenza di coordinare al meglio le attività della cabina di regia centrale con le entità periferiche incaricate di monitorare l'implementazione del Piano a livello locale, *in primis* le Prefetture.

Nello stesso capitolo 4 trova spazio la disamina del “decreto *Recovery*” di novembre 2021, che ha apportato significative modifiche al codice antimafia, nonché del “decreto P.N.R.R. 2”, finalizzato allo snellimento delle procedure per il raggiungimento degli obiettivi 2022 entro fine anno, e infine la sintetica illustrazione degli elementi di fondo alla base di alcune delle proposte conclusive riguardanti la distrettualizzazione della competenza sui reati legati alla realizzazione del Piano e i rapporti con OLAF e EPPO (la Procura Europea). Lo scopo primario di questo testo è pertanto quello di fornire in modo chiaro al lettore una visione panoramica complessiva di un quadro normativo alquanto complesso e delicato, offrendo un *tracker* – aggiornato sino a giugno 2022 – in tema di risposte economiche chiave ed altre misure attivate dal Governo Italiano – contro l'impatto della pandemia di COVID-19 – nell'ambito del *Temporary Framework*.

Tutto ciò, per consentire di acquisire il necessario *background* per valutare, decidere e agire, nella consapevolezza che siamo nel pieno di un risvolto epocale.

In un'ottica di leale collaborazione, il libro si conclude con una serie di riflessioni, compendiate nel capitolo 5, rivolte col dovuto rispetto al legislatore, proprio perché altrimenti, se non avessimo sublimato in proposte concrete gli esiti delle allarmanti disamine, sarebbe stata una occasione sprecata.

Una dissertazione di questo tipo, a nostro avviso, non poteva dare per scontato – come spesso avviene – il punto di partenza, ossia il concetto di infiltrazione mafiosa, che costituisce il tema del prossimo capitolo.

Questo libro contiene nozioni essenziali ed esperienze pratiche per non naufragare nel mare magnum dei finanziamenti pubblici pandemici e soprattutto per diffondere in tutta la Pubblica Amministrazione expertise sulla galassia P.N.R.R.

Muovendo dalla ricerca, non scontata, di una definizione del concetto di infiltrazione mafiosa nell'Economia, che fa da filo conduttore a gran parte dell'opera, gli autori dedicano i capitoli centrali ai grandi temi delle garanzie sui crediti (Decreto Liquidità), dei finanziamenti a fondo perduto (Decreto Rilancio), con un focus specifico sui bonus edilizi e relative frodi, e infine del P.N.R.R.

L'impostazione didattica è volutamente semplificata e muove sempre dall'illustrazione delle caratteristiche e dei meccanismi di ciascuna dimensione di spesa, proseguendo poi con la presentazione dei sistemi di frode già accertati e dei metodi per prevenirle.

Facendo tesoro dell'esperienza sul campo, gli autori - tutti specialisti in prima linea - concludono con una serie di proposte per ottimizzare la tutela penale e preventiva dei finanziamenti pubblici di questo tipo e soprattutto del P.N.R.R.

Questa "conoscenza elaborata per l'azione" potrà tornare utile non solo agli investigatori sul campo - Magistrati e Forze di Polizia - ma anche ai tanti funzionari della Pubblica Amministrazione chiamati a monitorare le opportunità offerte dal P.N.R.R.: in primis Enti locali, Regioni, Prefetture, nonché, per utile confronto, anche al mondo accademico e a quello dei professionisti.

Si tratta in buona sostanza di un'opera aperta che, anche attraverso il coinvolgimento di tutti gli attori in campo, punta ad accrescere il livello di sicurezza economico-finanziaria del nostro Paese, nella consapevolezza che, in questo campo, la complessità aumenta e il tempo corre.

www.Laurus.tv

ISBN 978-88-8087-817-9



9 788880 878179

