

«I LIBRI» DI ARCHIVIO PENALE

IO

## «I LIBRI» DI ARCHIVIO PENALE

### *Comitato scientifico*

Alfredo GAITO

“Sapienza” Università di Roma

David BRUNELLI

Università degli Studi di Perugia

Giovanni DEAN

Università degli Studi di Perugia

Giulio GARUTI

Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia

Adelmo MANNA

Università degli Studi di Foggia

Oliviero MAZZA

Università degli Studi di Milano–Bicocca

Tullio PADOVANI

Scuola Superiore Sant’Anna  
di Studi Universitari e di Perfezionamento

Mauro RONCO

Università degli Studi di Padova

Giorgio SPANGHER

“Sapienza” Università di Roma

A partire dall’a.a. 2012–2013, ogni studio monografico pubblicato in questa Collana è stato previamente sottoposto, con esito positivo, a *peer review* (secondo le regole della revisione anonima) da parte di almeno due membri del Comitato scientifico.

Nicola Madia

**La tutela penale  
dei finanziamenti pubblici all'economia**



Copyright © MMXII  
ARACNE editrice S.r.l.

[www.aracneeditrice.it](http://www.aracneeditrice.it)  
[info@aracneeditrice.it](mailto:info@aracneeditrice.it)

via Raffaele Garofalo, 133/ A-B  
00173 Roma  
(06) 93781065

ISBN 978-88-548-5308-9

*I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica,  
di riproduzione e di adattamento anche parziale,  
con qualsiasi mezzo, sono riservati per tutti i Paesi.*

*Non sono assolutamente consentite le fotocopie  
senza il permesso scritto dell'Editore.*

I edizione: novembre 2012

*A Veronica*

*Questo volume nasce da un'idea del Prof. Franco Coppi il quale, nel corso di alcuni scritti dedicati alla materia, aveva già affrontato le questioni più delicate afferenti le figure di reato poste a tutela del vincolo di destinazione dei finanziamenti pubblici all'economia, precorrendo i futuri approdi della giurisprudenza e della dottrina.*

*Intuendo i profili d'interesse connessi a una tematica destinata ad avere crescente ingresso nelle aule di Tribunale, me ne ha suggerito la trattazione, fornendo un contributo fondamentale per migliorarla, attraverso i suoi preziosi consigli. Per questo a lui va il mio ringraziamento più sentito.*

*Ringrazio altresì il Prof. David Brunelli e il Prof. Adelmo Manna, per la pazienza con cui si sono dedicati alla disamina di questo lavoro, contribuendo, mediante pregevoli suggerimenti, alla sua venuta alla luce.*

*Desidero manifestare speciale riconoscenza anche al Prof. Roberto Rampioni, non soltanto per il tempo che ha dedicato alla correzione di questo scritto, favorendone la pubblicazione, ma anche per avermi permesso di proseguire l'esperienza universitaria.*

*Devo inoltre esprimere la mia gratitudine al Prof. Alfredo Gaito e al Comitato di direzione della Collana di "Archivio penale", che hanno consentito la pubblicazione di questo volume.*

*Infine, un ringraziamento particolare lo rivolgo a mio padre, Titta Madia, perché mi esorta continuamente a impegnarmi nell'attività di ricerca.*

# Indice

## 9 Introduzione

## II Capitolo I

### *Origini e fundamenta della tutela penale dei finanziamenti pubblici all'economia e ratio istitutiva del delitto di malversazione a danno dello Stato*

1.1. La spinta criminogena costituita dalla progressiva espansione dei finanziamenti pubblici all'economia, 11 – 1.2. Le insufficienze del previgente sistema sanzionatorio, 14 – 1.3. La disputa sull'opportunità di creare un sistema sanzionatorio *ad hoc*, 17 – 1.4. Gli orientamenti sul modello disciplinare da adottare, 22 – 1.5. L'inquadramento del "nuovo" assetto sanzionatorio, 27 – 1.6. Gli aspetti sostanziali e contenutistici dell'art. 316-bis c.p., 29.

## 35 Capitolo II

### *Il delitto di malversazione a danno dello Stato nel diritto penale vigente*

2.1. La rilevanza meramente privatistica del soggetto attivo del reato, 35 – 2.2. Il presupposto fattuale della condotta: la nozione di "finanziamenti" rilevanti ai fini dell'integrazione del reato, 39 – 2.3. I finanziamenti concessi da un soggetto formalmente privato ma erogatore di un pubblico servizio, 45 – 2.4. L'esatta delimitazione del vincolo funzionale a cui devono essere avvinti i finanziamenti rilevanti ai fini dell'integrazione della fattispecie, 52 – 2.5. Il fatto costitutivo del reato di cui all'art. 316-bis c.p.: considerazioni preliminari, 55 – 2.6. L'elusione del vincolo di destinazione delle somme ovvero il risultato fallito, 56 – 2.7. L'elaborazione della nozione di "non-evento" nella riflessione dottrinale, 58 – 2.8. Il "non-evento" posto a fondamento della malversazione a danno dello Stato, 63 – 2.9. Casistica di possibili manifestazioni del reato nella prassi applicativa, 69 – 2.9.1. *Impiego totale o parziale delle somme a profitto proprio od altrui*, 69 – 2.9.2. *Risparmio sull'originale preventivo di spesa*, 70 – 2.9.3. *Mancata utilizzazione delle somme ricevute*, 71 – 2.9.4. *Destinazione delle somme ad una finalità di pubblico interesse diversa rispetto a quella sottesa*

*al finanziamento, 73 – 2.9.5. Opere realizzate in tutto o in parte anteriormente all'atto di erogazione, 81 – 2.9.6. Impossibilità sopravvenuta di realizzare l'opera o l'attività, 82 – 2.9.7. I Finanziamenti erogati in più soluzioni con cadenza periodica, 82 – 2.10. Profili psicologici, 83.*

85      **Capitolo III**

*La Malversazione a danno dello Stato a confronto con altre figure di reato: al bivio tra concorso di reati e concorso apparente di norme*

Sezione I

Malversazione a danno dello Stato, abuso d'ufficio e peculato

3.1. I rapporti tra il delitto di malversazione a danno dello Stato e l'abuso d'ufficio, 85 – 3.2. I rapporti tra il delitto di malversazione a danno dello Stato e il peculato, 93

Sezione II

Malversazione a danno dello Stato,  
truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche  
e di indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato

– 3.1. I rapporti tra il delitto di malversazione a danno dello Stato e quelli di truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche e di indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato: premessa sui rapporti tra gli artt. 316-ter c.p. e 640-bis c.p., 95 – 3.2. La nostra opinione, 99 – 3.3. I rapporti tra l'art. 316-ter c.p. e l'art. 640-bis nell'elaborazione giurisprudenziale della Corte costituzionale e delle Sezioni Unite della Cassazione, 105 – 3.4. Ulteriori considerazioni preliminari sulla natura giuridica dell'art. 640-bis c.p., 112 – 3.5. I rapporti tra la malversazione a danno dello Stato e la truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche, 116 – 3.6. I rapporti tra l'art. 316-bis c.p. e l'art. 316-ter c.p., 122 – 3.7. Alla ricerca di un disegno per restituire coerenza ed efficacia al microsistema dei reati contro gli abusi nelle sovvenzioni pubbliche e comunitarie: proposte di riforme, 123.

125      *Bibliografia*



## Introduzione

L'interesse per lo studio del delitto di malversazione a danno dello Stato — previsto dall'art. 316-*bis* c.p., introdotto dall'art. 3 della legge 26 aprile 1990, n. 86 — si spiega, anzitutto, in ragione delle strategiche finalità di tutela sottese a questa fattispecie di reato.

Il legislatore, in effetti, ha reputato necessario proteggere il vincolo di destinazione connesso ai finanziamenti pubblici al fine di perseguire la fondamentale esigenza a che i piani ed i programmi di sviluppo, predisposti secondo una scala gerarchica di priorità e di bisogni, siano rispettati e non sovvertiti.

In simile prospettiva, l'art. 316-*bis* c.p. si colloca al centro di un microcosmo normativo — formato anche dagli artt. 316-*ter* c.p., inserito dall'art. 4 della legge 29 settembre 2000, n. 300, e 640-*bis* c.p., inserito dall'art. 22 della legge 19 marzo 1990, n. 55 —, allestito proprio per assicurare l'afflusso delle risorse statuali verso gli obiettivi di rilievo collettivo prefissati.

Risulta infatti evidente la necessità di garantire una corretta allocazione degli incentivi pubblici all'economia, atteso il loro massiccio impiego, sia per delegare a soggetti esterni alla Pubblica Amministrazione l'esecuzione di opere o attività di interesse generale, sia per sopperire a situazioni di disagio economico mediante forme di assistenza a soggetti in condizioni di bisogno<sup>1</sup>. Peraltro, in un momento di profonda crisi finanziaria, come quello attuale, in cui le risorse pubbliche e private scarseggiano, appare ancora più impellente l'esigenza di preservare il regolare utilizzo dei finanziamenti all'economia, assicurando la corrispondenza della loro destinazione finale con gli obiettivi di sviluppo selezionati sulla base di una scala di priorità resa sempre più rigida dal drastico impoverimento delle casse dello Stato.

1. Scopi, questi ultimi, alla cui tutela sono più che altro preposte, come si vedrà, le fattispecie delineate negli artt. 316-*ter* c.p. e 640-*bis* c.p., su cui, ovviamente, avremo cura di tornare nel corso della nostra indagine.

Se è così, si comprende appieno la ragione che ha indotto il legislatore a colpire gli abusi aventi ad oggetto i sostegni pubblici all'economia.

Oltre a ragioni di ordine sostanziale, legate alla progressiva importanza del bene giuridico tutelato, vi sono poi argomenti di natura strettamente tecnica, attinenti alla particolare struttura della fattispecie al centro della nostra ricerca, che ne rendono meritevole l'approfondimento.

Infatti, nonostante l'art. 316-bis c.p. possa apparire un reato c.d. omissivo proprio, deputato a colpire una semplice omissione, in realtà, ad uno sguardo più attento, questa disposizione è formata dal binomio composto da una condotta umana e un "avvenimento" che si identifica in un risultato fallito (la mancata realizzazione dell'opera o del servizio di pubblico interesse oggetto del finanziamento).

"Avvenimento" rispetto al quale si pongono tutte le questioni applicative — *in primis* quella concernente il nesso di causalità — normalmente collegate alla presenza di un evento naturalistico nella fattispecie astratta.

Siamo al cospetto, insomma, di una figura di illecito appartenente a quella categoria di reati denominati da una parte della dottrina, come si vedrà, di non-evento; un *quid* — che si risolve nel non avere apportato una utilità dovuta — equivalente, sul piano degli effetti giuridici, a un accadimento naturalistico.

Si deve infine subito segnalare come la fisionomia impressa all'art. 316-bis c.p. faccia sì che lo stesso venga spesso a interferire con altri paradigmi astratti in cui trovano spazio fattispecie affini o limitrofe.

Di talché, l'interprete viene spesso impegnato in un'attività volta a sciogliere l'alternativa tra concorso reale di reati e concorso apparente di norme.