

**CNEL**  
**CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO**

**Osservazioni e proposte**

**Abusi nei finanziamenti pubblici alle imprese**

Assemblea  
21 ottobre 2009

## **INDICE**

<b>Premessa</b>	pag.	2
<b>Introduzione</b>	pag.	3
<b>Osservazioni</b>	pag.	4
<b>Proposte</b>	pag.	5

## **PREMESSA**

Il presente testo di Osservazioni e proposte è predisposto dal CNEL in ottemperanza all'art. 10 della legge n. 936/1986 recante "Norme sul Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro".

L'istruttoria del documento è stata curata dall'Osservatorio socio-economico sulla criminalità coordinato dai consiglieri Annibaldi e Tocco, nel corso delle riunioni del 13 maggio e del 3 giugno 2009, sulla base dell'attività di uno specifico Gruppo di lavoro che ha svolto un ciclo di audizioni con i principali attori pubblici e privati coinvolti.

Lo schema è stato approvato all'unanimità dall'Osservatorio socio-economico sulla criminalità nella seduta del 8 ottobre 2009.

Il documento è approvato all'unanimità in via definitiva dall'Assemblea del CNEL nella seduta del 21 ottobre 2009.

## INTRODUZIONE

Il programma di lavoro dell'Osservatorio socio-economico del CNEL sulla criminalità, per gli anni 2008-2009, ha sviluppato le linee di attività a suo tempo individuate per la consiliazione 2005-2010, fra le quali il tema degli abusi nei finanziamenti pubblici alle imprese.

Su questo tema l'Osservatorio ha istituito un apposito Tavolo tecnico composto da consiglieri del CNEL, parti sociali e rappresentanti delle Istituzioni. Il Tavolo si è posto come obiettivo lo studio e l'approfondimento dei fenomeni della trasparenza e della corruzione nei finanziamenti pubblici con particolare riferimento alla Pubblica amministrazione e alle politiche di sostegno rappresentate dalle agevolazioni alle imprese.

L'attività del Tavolo sugli abusi in finanziamenti pubblici alle imprese ha evidenziato marcati profili di continuità con le precedenti esperienze dell'Osservatorio nei settori del riciclaggio dei proventi illeciti e delle infiltrazioni criminali negli appalti.

Tema dominante sono state le strategie di difesa del libero mercato dai fattori di distorsione e dagli "ostacoli frapposti allo sviluppo": criticità provocate nel settore in esame da condotte illecite, a volte poste in essere con vera e propria professionalità criminale e tali da comportare una minaccia significativa al normale svolgimento dei rapporti economici, finanziari e sociali e al regolare conseguimento degli obiettivi di politica legislativa connessi all'intervento pubblico a sostegno dell'attività di impresa.

A tale riguardo, nel corso dell'anno 2008, il Tavolo tecnico ha effettuato oltre 10 audizioni con i principali attori pubblici e privati coinvolti nell'erogazione e nel controllo dei finanziamenti pubblici alle imprese. Le risultanze di tali audizioni sono state la base per la predisposizione di un documento di lavoro condiviso con tutti i partecipanti alle varie sessioni di audizioni, documento che è stato approvato dall'Osservatorio sulla criminalità.

Il presente documento di Osservazioni e proposte è stato predisposto sulla base di tale istruttoria che si è conclusa con l'approvazione dello schema stesso nella riunione del 8 ottobre 2009.

Con questo documento l'Osservatorio propone un'analisi dei rischi di infiltrazioni da parte della criminalità organizzata e dei profili modali delle condotte fraudolente manifestatesi nel settore ed espressione della c.d. *criminalità degli affari*.

L'esame della reale capacità del sistema di reagire a tali minacce ha, infatti, evidenziato l'inefficacia e l'inadeguatezza degli interventi repressivi, in chiave penalistica.

Conseguentemente il confronto si è sviluppato sull'individuazione di linee operative idonee a sostenere l'attenzione di un'azione di prevenzione razionalmente orientata, scaturente da un sistema di sinergie istituzionali ed espressione di una moderna politica di contrasto alla criminalità economica.

La parte propositiva del documento è orientata a valutare le scelte operative e organizzative necessarie a conseguire reali obiettivi ed adeguati *standard* di operatività da parte dei soggetti istituzionali interessati all'attuazione delle normative di settore.

## OSSERVAZIONI

### **Disonesti e galantuomini**

---

L'ampio e approfondito dibattito ha consentito una adeguata ricognizione dei rischi di infiltrazione criminale nel settore dei finanziamenti pubblici alle imprese, come risulta dimostrato dai molti casi giudiziari che hanno interessato il settore agro-alimentare, e quello industriale manifatturiero e, in generale, le attività produttive finanziate in aree tradizionalmente interessate dalla presenza della criminalità organizzata.

Sul punto il documento di lavoro predisposto dagli esperti evidenzia che " .... le forme di *criminalità organizzata* con cui confrontarsi attengono sia alle cd. manifestazioni economiche del crimine organizzato, quali la nascita e lo sviluppo di imprese criminali (che agiscono nel mercato sfruttando i vantaggi competitivi derivanti dall'origine dei capitali o dal *modus operandi* mafioso), sia alle condotte di criminalità degli affari o dei *colletti bianchi*, strutturate in maniera tale da produrre manifestazioni di devianza con caratteri ricorrenti e contraddistinte da autentica professionalità criminale (come, ad esempio, nell'ambito delle cosiddette *frodi professionali*, i cui profili modali evidenziano una sorta di divisione del lavoro criminale, con condotte plurisoggettive particolarmente insidiose, a volte perpetrate in un contesto di agevolazioni, connivenze e infedeltà da parte di appartenenti alla PA)".

E' così chiaramente emersa la condivisa consapevolezza che l'agevolazione pubblica, a vario titolo erogata, oltre a rappresentare un terreno elettivo di cointeressenze con ceti politici ed amministrativi collusi, consente alla criminalità organizzata la realizzazione di strategie di reimpiego di risorse accumulate illecitamente in un contesto di scarso allarme sociale, approfittando di controlli insufficienti ed inidonei.

Il tratto comune di tali rischi è dato dai profili modali dell'azione fraudolenta, che si è impossessata del *modus agendi* proprio della criminalità economica, attraverso il largo utilizzo di artifici contabili, in primo luogo l'utilizzazione di fatture per operazioni in tutto o in parte inesistenti.

### **La cifra oscura degli abusi**

---

Tuttavia è apparso evidente che l'analisi qualitativa del rischio è insufficiente e pertanto deve essere coniugata con adeguate conoscenze sulla reale consistenza dei flussi finanziari impiegati, degli obiettivi raggiunti, sostenuta da specifici approcci statistici.

Allo stato i fenomeni di abuso nel finanziamento pubblico all'impresa sembrano destinati a confluire in quella *cifra oscura* della criminalità affaristica che forma una sorta di nebulosa elusiva del concreto accertamento di responsabilità politiche, amministrative e penali.

Come è noto si parla di *cifra oscura* allorché viene rilevata l'insufficienza dei rilevamenti amministrativi di un fenomeno e una complessiva inefficacia delle iniziative giudiziarie (per altro a volte vanificate da scelte clemenziali del legislatore e dall'effetto discriminante assunto dalla prescrizione in processi di notevole durata) e comunque non in grado di assicurare una esatta percezione della latitudine dei fenomeni.

Nel settore oggetto della nostra riflessione le criticità conseguenti all'assenza di una adeguata e specializzata statistica sono accresciute dalla difficoltà di una completa

individuazione delle fonti normative, primarie e secondarie, che disciplinano l'intervento pubblico di finanziamento alle imprese, sicché non è azzardato evidenziare la totale incertezza dei confini della materia.

## PROPOSTE

L'approfondito confronto, avvenuto sotto molteplici angoli visuali, ha consentito di individuare i punti critici dell'azione di controllo e al tempo stesso di delineare puntualmente i contenuti delle *buone prassi* che si propongono per detta azione.

Si è così giunti ad elaborare una sorta di decalogo operativo, grazie alla elaborazione di *indici di anomalia* e di linee guida per una specifica azione di contrasto.

Mutuando i contenuti più significati dei modelli preventivi messi in campo nel settore del riciclaggio del denaro sporco, l'approfondito confronto ha consentito di delineare una prima serie di *indici*, riconducibili a profili oggettivi e a profili soggettivi delle tipologie di abuso già individuate nell'esperienza concreta e comunque suscettibile di una progressiva implementazione.

In tal modo sono stati evidenziati i rischi derivanti da profili soggettivi, riferiti sia ai percettori del finanziamento sia a soggetti coinvolti, a vario titolo nelle progettazione, nell'assistenza e nelle attività di controllo e verifica, tra questi:

- Carenza di requisiti di professionalità;
- Carenza di requisiti di onorabilità;
- Inesistenza di un'adeguata capacità economica e finanziaria dei soggetti percettori (con particolare riferimento all'effettiva esistenza di capitali di rischio);
- Dissimulazione dell'effettivo beneficiario economico del finanziamento.

Sotto il profilo oggettivo è stata posta in evidenza la rilevanza criminologica della falsa fatturazione, vero e proprio profilo modale oggettivo caratterizzante il contesto in esame.

In argomento, nel documento di lavoro si legge che per la valutazione di questo rischio possono essere individuati le ipotesi di contabilizzazione di costi per:

- studi consulenze e/o ricerche di settore mai sostenute;
- fatti di triangolazioni commerciali, esclusivamente giustificati da disegni di alterazione dei costi reali, gonfiati grazie al compiacente intervento di imprese intermediarie;
- fatti di alterazioni di dati contabili finalizzati alla falsa rappresentazione del requisito della novità dei beni strumentali ricompresi nel progetto agevolato, a fronte di acquisizioni di impianti non nuovi.

In particolare, il tema della *falsa fatturazione* è stato analizzato con particolare attenzione in riferimento alle ipotesi di importazioni dall'estero di beni strumentali, considerata la necessità di verificare i rischi di illecite interposizioni.

Infine, sotto il profilo dell'individuazione dei contenuti, degli obiettivi e delle modalità operative di controllo, dal materiale elaborato sono stati rilevati gli specifici criteri generali da porre a sostegno di un'adeguata azione di contrasto agli abusi.

Sono state così delineate *le linee di una strategia preventiva*, organizzata e rigorosa, sostenuta da un sistema normativo generale ed articolata in sottosistemi di disciplina flessibili che non può che essere fondata su tre principi portanti:

- Il principio di *trasparenza* del procedimento di erogazione del pubblico finanziamento e del governo del progetto finanziario;
- Il principio di *tracciabilità* dei flussi di spesa;
- Il principio di *funzionale integrazione delle strategie di controllo e monitoraggio* nel settore dei finanziamenti pubblici con quelle di contrasto all'uso illecito del sistema finanziario e di prevenzione dell'infiltrazione mafiosa nel sistema economico e finanziario.

L'esigenza di *trasparenza rafforzata* deriva dalla constatazione che una impresa destinataria di finanziamenti pubblici non può non essere destinataria di specifici obblighi di chiarezza e di trasparenza contabile connessi a requisiti soggettivi di onorabilità degli attori coinvolti. Non si tratta di una prospettiva antitetica ai condivisibili principi di semplificazione ma si tratta di un vero e proprio statuto speciale determinato dalla indiscutibile esigenza di assicurare un contesto di piena visibilità alla gestione di risorse finanziarie provenienti dalla collettività.

Il *principio di tracciabilità dei flussi finanziari*, essenziale corollario della trasparenza rafforzata, si sostanzia nella proposta della obbligatorietà dei pagamenti attraverso intermediari bancari nelle forme di bonifico o di pagamenti telematici e comporta, sul piano dell'organizzazione contabile l'uso di conti bancari dedicati al progetto oppure di evidenze contabili che consentono di assicurare il tracciamento dei flussi con diretto riferimento al *codice unico di progetto* (integrato nel Sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici - SIOPE)

Il codice di progetto, pertanto, integrato con l'uso di un conto dedicato assume una reale funzione di analisi del flusso e razionalizza le informazioni relative agli strumenti di finanziamento alle imprese.

Il codice unico di progetto integrato nella casuale della movimentazione finanziaria comporta una specializzazione dell'archivio unico informatico introdotto dalla disciplina antiriciclaggio per assicurare la accennata esigenza di trasparenza e di tracciabilità nell'impiego delle risorse pubbliche destinate al finanziamento di attività privata.

Infine sotto il profilo delle soluzioni organizzatorie praticabili il documento ha delineato le linee di una completa riorganizzazione delle funzioni di amministrazione attive coinvolte nel governo degli interventi di finanziamento all'impresa. Tra i connotati essenziali di questa riorganizzazione la flessibilità della acquisizione delle informazioni necessarie attraverso *l'uso di specifici questionari*, funzionali ad assicurare un flusso di dati ed informazioni corrispondente alle esigenze dei singoli procedimenti.

Sul piano organizzativo è stata adeguatamente valutata la necessità di una *politica di formazione del personale* coinvolto nelle determinazioni relative all'istruttoria delle pratiche e ai controlli.

Il rilevato apporto di entità esterne ha fatto evidenziare la necessità che qualsiasi soggetto coinvolto nell'istruttoria delle pratiche e nelle funzioni di controllo sia immediatamente identificabile così come pure i consulenti e i tecnici che nell'interesse dei privati partecipano a vario titolo all'*iter* dei procedimenti amministrativi.

Infine si è ritenuto di evidenziare l'opportunità della *costituzione di uno speciale organismo preposto alla pianificazione e alle strategie di controllo* e al censimento di tutti gli strumenti in essere per il finanziamento pubblico alle imprese. Detto

organismo centrale sarà, inoltre, destinatario di ogni informazione pertinente a eventuali anomalie e abusi in modo da poter disporre dei dati necessari a divulgare elementi idonei ad individuare circostanze e soggetti coinvolti in fatti di abuso.

La valutazione complessiva dei contenuti del documento consente di apprezzare la *costruzione* di una pluralità di contenuti che costituiscono nel loro insieme le linee portanti *di una moderna e razionale politica di contrasto alla criminalità* rivolta a ostacolare i rischi di frode e malversazione nelle procedure di finanziamento pubblico alle imprese.