

Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro

OSSERVATORIO SOCIO-ECONOMICO SULLA CRIMINALITA'

ABUSO DI FINANZIAMENTO PUBBLICO ALLE IMPRESE

Rapporto

17 Novembre 2009

Indice

PARTE PRIMA - PER UN'ECONOMIA LIBERA DAL CRIMINE	3
I rischi derivanti dal connubio tra criminalità economica e criminalità organizzata nell'abuso di finanziamento pubblico alle imprese.	5
Disonesti e galantuomini	6
L'inefficacia della risposta penalistica e la ricerca di strumenti di prevenzione razionalmente orientati	6
Carenze e devianze nell'azione della PA	7
PARTE SECONDA - PER UN'AZIONE DI PREVENZIONE RAZIONALMENTE ORIENTATA	9
I rischi derivanti da profili soggettivi.	10
La falsa fatturazione come elemento costante degli illeciti connessi ad abusi di finanziamento pubblico	12
Indici di rischio riferibili alla contabilizzazione dei costi	12
Continuità e discontinuità degli assetti proprietari, della rappresentanza legale e della sede sociale delle imprese agevolate	13
Eventi che ostacolano la verifica contabile	13
Mancata diretta conoscenza dei soggetti percettori da parte dei soggetti deputati alla verifica dei presupposti del finanziamento	14
Il ruolo dei professionisti coinvolti nelle procedure	14
Rischi connessi all'azione istruttoria dei finanziamenti.	15
Le linee generali di una politica di prevenzione orientata razionalmente ad affrontare i rischi di abuso di finanziamento pubblico.	15

PARTE PRIMA - Per un'economia libera dal crimine

L'attività del gruppo di lavoro¹ 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.

Il tema dominante dell'esercizio, affrontato in un'ottica pluridisciplinare, è stato l'analisi delle *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.

Alla riconosciuta rilevanza di tali fattori distorsivi si è aggiunta la consapevolezza che tali rischi appaiono oltremodo meritevoli di essere analizzati nell'attuale fase di crisi economica e finanziaria, nella prospettiva di una nuova stagione del sostegno pubblico all'impresa, sotto forma di finanziamento, agevolazione, ecc.

A premessa dell'odierna sintesi va evidenziato il condiviso intento di rifuggire da generalizzazioni che tendano a catalogare e ad esprimere valutazioni nette su soggetti e strumenti; a tal proposito occorre invece porre attenzione agli aspetti soggettivi degli attori che agiscono nell'intero processo di gestione dei finanziamenti pubblici alle imprese e all'efficacia degli strumenti, essendo la dimensione strumentale e quella soggettiva strettamente correlate.

D'altro canto va sottolineata la necessità di analizzare il fenomeno - nell'attualità e in futuro - attraverso una base statistica affidabile dal punto di vista

¹Hanno fatto parte del Gruppo di lavoro sugli abusi nei finanziamenti pubblici alle imprese: *i Consiglieri del CNEL* Paolo ANNIBALDI, Marcello TOCCO, Emanuele ALECCI, Stefano CETICA, Antonio Maria COLOMBO, Maria Teresa FAGA', Claudio FALASCA, Giovanni MAGLIARO, Tommaso MANZO, Silvano MINIATI, Enzo PIERANGIOLI, Carlo PINZANI, Renato PLAJA, Giuseppe POLITI, Giuseppe PUGLISI, Corrado ROSSITTO, Benito SANTALCO, Giuseppe SANTANIELLO, Ivano SPALLANZANI, Silvano VERONESE, Massimo VIVOLI e gli *Esperti* Dr. Fulvio BERGHELLA Società Oasi, Dr. Massimo BERNETTI UGL, T. Col. Maurizio BORTOLETTI Arma dei Carabinieri, Dr. Franco CANALE Ministero Economia e finanze, Dr. Mario CATALDO ABI, Gen. Claudio CURCIO DIA, Dr. Francesco DE PASQUALE UIF-Banca d'Italia, Dr. Paolo DI NOLA Sviluppo Italia, Dr. Marcello DI PAOLO UIF-Banca d'Italia, Dr. Gianfranco DONADIO Sostituto procuratore nazionale antimafia, Dr. Giancarlo DONADIO Polizia di Stato, Sen. Bruno ERROI Ministero Sviluppo economico, Dr. Umberto FABRIZI Interbanca, Dr. Antonio FOCCILLO UIL, Dr. Bruno FRATTASI Prefetto, Dr.ssa Elisabetta FRONTINI Confapi, Dr. Romano GALOSSO Legacoop, Dr. Francesco GARUFI CGIL, Dr. Antonio GENNARI ANCE, Dr.ssa Angela GIORGIO Banca Intesa-Sanpaolo Dr. Francesco Paolo GIORDANO Sostituto procuratore nazionale antimafia, Dr. Giovanni ILACQUA UIF-Banca d'Italia, Dr. Antonio IMBROGNO Confindustria, Dr. Roberto LEGNANI Centrobanca, Col. Luigi MELARA DIA, Col. Mario ORTELLO Guardia di Finanza, Gen. Giancarlo PEZZUTO Guardia di Finanza, Dr. Mario PICCININI Confindustria, Dr.ssa Maria Teresa POLITO Corte dei Conti, Dr. Angelo PONTI UIL, Dr.ssa M. Rosaria PUGLIESE UGL, Dr. Paolo Luigi REBECCHI Procura generale preso la Corte dei Conti, Dr. Renato RIGHETTI UIF-Banca d'Italia, Dr.ssa Amalia SABATINI ANCE, Dr. Mariano SATTRIANO Sistemi & automazione, Dr. Felice SERINO Banca Intesa-Sanpaolo, Col. Umberto SIRICO Guardia di Finanza, Dr. Luca SQUERI Confindustria, Cons. Gaspare STURZO Alto commissario anti corruzione, Dr.ssa Giulia TAVERNESE CISL, Dr. Paolo TERRALAVORO Mediocredito italiano, Dr.ssa Raffaella TORRICELLI Unicredit Banca, Ten. Col. Giovanni TOSTI Carabinieri, Dr. Andrea VIAGGIO Prominvestment, Gen. Giuseppe VICANOLO Guardia di Finanza, Dr. Mario VITALI FIAT, Gen. Flavio ZANINI Guardia di Finanza, Dr.ssa Donatella ZENOBI Ministero Economia e finanze.

quantitativo e qualitativo, analizzando non solo i casi patologici, quanto anche quelli virtuosi, al fine di cogliere gli elementi che effettivamente possono determinare le modalità di abuso ovvero di corretto impiego di risorse pubbliche, anche se la carenza di elementi statistici dedicati alla materia è stata immediatamente percepita come un vero e proprio deficit di conoscenza e di trasparenza.

Quanto alle modalità con le quali la materia è stata affrontata, va preliminarmente dato conto che l'analisi stata incentrata sulle problematiche inerenti l'applicazione della disciplina della legge 488, ritenuta per plurimi aspetti paradigmatica di una normativa amplissima e caotica e, allo stato, priva sia di un adeguato coordinamento sia di un soddisfacente inquadramento sistematico.

In sostanza, la delimitazione dell'oggetto è stata funzionale a determinare un elemento di continuità nei temi dibattuti e a individuare un ambito di esperienze applicative meritevole di approfondimento: in altre parole, si è voluto costruire intorno alla tematica dell'applicazione della legge 488 un vero e proprio laboratorio di analisi e di ricerca di soluzioni utili a evidenziare strumenti atti a contrastare i rischi di abusi in tutta la gamma di interventi pubblici a sostegno dell'attività di impresa, tenuto anche conto delle nuove minacce costituite dall'interesse della *criminalità organizzata* a perseguire propri obiettivi in questo settore.

Sul punto, a distanza di circa un trentennio, conservano particolare efficacia le osservazioni di un noto studioso della materia che, a proposito della fenomenologia dell'abuso di finanziamento pubblico avvertiva che con essa *“si vuole alludere globalmente alle condotte orientate verso captazioni abusive che si registrano in tutto quello sterminato dominio di finanziamenti, sovvenzioni, premi, contributi, crediti agevolati, esborsi in genere di denaro pubblico erogati a favore di privati, per lo più, ma non necessariamente con obbligo di restituzione, e finalizzati o comunque ricollegati al conseguimento di determinati risultati, insomma a quel complesso di strumenti di sostegno e di incentivazione pubblica che, intervenuti in modo caotico e tumultuoso e dilatatisi in progressione geometrica fino a raggiungere proporzioni colossali, costituiscono ormai da tempo una delle caratteristiche più rilevanti della conduzione e del governo dell'economia del nostro paese”*².

Il quadro normativo attuale non presenta alcuna sostanziale razionalizzazione di quel *tumultuoso caos*. Viceversa il coacervo di disposizioni è stato ulteriormente complicato dalla mole degli interventi disciplinati dalla normativa regionale. Da ciò la consapevolezza, immediatamente avvertita, che tra gli obiettivi dell'azione di contrasto si ascrive, prioritariamente, quello della classificazione degli strumenti normativi che disciplinano il settore, i cui confini permangono incerti.

La scelta del modello 488 come paradigma non vuole certamente celare la numerosità dei provvedimenti di finanziamento al sistema delle imprese che è, in effetti, enorme. Si possono contare ad oggi circa 40 strumenti a carattere nazionale, mentre si registrano inoltre circa 150 modalità di accesso a pubblici finanziamenti a carattere regionale.

Ciò rende ancor più complesso il meccanismo di gestione e di utilizzo degli strumenti, con evidenti effetti in termini di lentezza procedurale e di dilatazione dei

² Così puntualmente, MARIO ROMANO, *Diritto penale in materia economica, riforma del codice, abuso di finanziamento, pubblico*, in AA.VV. *Comportamenti economici e legislazione penale* (a cura di Cesare Pedrazzi), Milano, 1979, 205.

tempi complessivi di vita dell'intero processo amministrativo che attiene al governo strategico e alla gestione delle misure di finanziamento.

La dilatazione dei tempi, a sua volta, genera una maggiore difficoltà nelle azioni di controllo che, ovviamente, divengono ancor più aleatorie sia sotto il profilo della verifica documentale sia ai fini del monitoraggio degli effettivi risultati conseguiti da parte del beneficiario e dimostrabili in fase di rendiconto.

I rischi derivanti dal connubio tra criminalità economica e criminalità organizzata nell'abuso di finanziamento pubblico alle imprese.

Prima di entrare nel merito dei vari e complessi temi dibattuti si impone una precisazione terminologica, di rilievo non secondario nell'economia della ricerca.

Nell'ambito dei rapporti economici il significato dell'espressione *criminalità organizzata* deve essere ricercato in una chiave più estesa di quella tradizionale: quest'ultima è generalmente riferita all'agire di associazioni criminali di tipo mafioso ed è tipizzata dall'ampia definizione codicistica, in cui - accanto alla finalità della commissione di delitti - viene contemplato l'uso *della forza di intimidazione del vincolo associativo e della condizione di assoggettamento e di omertà che ne deriva [...], per acquisire in modo diretto o indiretto la gestione o comunque il controllo di attività economiche, di concessioni, di autorizzazioni, appalti e servizi pubblici o per realizzare profitti o vantaggi ingiusti per sé o per altri.*

Nella prospettiva dell'indagine appare evidente 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).

Nel settore dell'abuso di finanziamento pubblico, quindi, entrambi i significati dell'espressione meritano di essere esplorati, considerato il *novum* dato dal crescente interesse delle associazioni criminali di stampo mafioso a captare flussi di denaro pubblico destinati allo sviluppo di attività imprenditoriali, soprattutto in ambiti territoriali interessati da politiche di sviluppo economico e dell'occupazione (quasi sempre coincidenti con le aree di maggior presenza di siffatti consorzierie)

In tali contesti, le mafie hanno manifestato la propria vitalità non solo con condotte meramente parassitarie (attuando condotte estorsive in danno di imprese "agevolate" oppure imponendo alle stesse forniture di beni e servizi, così come avviene negli appalti pubblici) ma anche con finalità di allocazione di risorse di origine criminale proprio nei segmenti di mercato regolati e apparentemente legali, quelli cioè assistiti da forme svariate di incentivazione pubblica (puntando, attraverso prestanome, a captare risorse finanziarie, gestendo di fatto progetti finanziati, oppure mirando ad assumere partecipazioni "di fatto" negli assetti proprietari delle imprese beneficiarie di interventi, quando ovviamente la struttura di queste ultime non sia in grado di opporre resistenze adeguate).

Disonesti e galantuomini

Attualmente, nella prospettiva della trasformazione in *galantuomini*, i *disonesti* appaiono sempre più in grado di praticare forme di devianza proprie della criminalità economica, interagendo attivamente con i comportamenti illeciti dei *colletti bianchi* o facendo propri tali profili modali e intessendo con essi intese, come nel settore del riciclaggio dei proventi criminali (anch'essi caratterizzati da forme di contiguità con ambienti professionali e finanziari, soprattutto quelli attivi nell'evasione fiscale fraudolenta).

Le manifestazioni di questa simbiosi si ritrovano sia nei contesti in cui proliferano *monopoli mafiosi* (ad esempio le forniture di inerti, la intermediazione di manodopera, ecc.) sia, più recentemente, nei settori dei servizi alle imprese, nei rapporti con le amministrazioni locali, fino a interessare ambiti nuovi, come il *governo* delle aree di insediamento di iniziative imprenditoriali interessate a pubbliche erogazioni e l'intermediazione mafiosa nelle procedure di acquisizione delle stesse.

I *colletti bianchi*, a loro volta, per scelta o necessità condividono le proprie strategie illecite con questi nuovi attori, attratti dal loro peso finanziario e dalle vantaggiose relazioni su cui, in taluni territori, la criminalità organizzata può contare. E paradossalmente, i segmenti del mercato in teoria più regolati (in quanto interessati dalle complesse discipline che governano l'erogazione di finanziamenti pubblici e spesso la stessa nascita di attività imprenditoriali) costituiscono un'occasione per l'aggravamento del rischio di infiltrazioni criminali.

A fronte dell'entità e della complessità tali rischi - e dei connessi effetti distorsivi - occorre preliminarmente interrogarsi di quali strumenti debba servirsi una moderna politica di contrasto alla criminalità, nell'ambito di una più ampia strategia politica di sostegno allo sviluppo e di garanzia della libera iniziativa economica.

L'inefficacia della risposta penalistica e la ricerca di strumenti di prevenzione razionalmente orientati

Se - in riferimento al principio sancito dall'articolo 41 della Costituzione - non è in alcun modo dubitabile che la sanzione penale trova il suo fondamento nella necessità di impedire che l'iniziativa economica si svolga in contrasto con l'utilità sociale, e se è altrettanto indiscutibile che lo stesso diritto di proprietà sia intrinsecamente legato alla legalità dei modi di acquisto (art. 42 Cost.), non pare che nel campo degli abusi di finanziamento pubblico lo strumento della repressione penale abbia realizzato percepiti risultati sul piano dell'effettività, sia per quanto attiene al profilo sanzionatorio e sia per quanto concerne il recupero dei proventi illeciti delle azioni fraudolente.

Tuttavia, sia pure con ritardo rispetto ai mutamenti cennati, l'esperienza giudiziaria e investigativa ha comunque consentito di evidenziare contatti tra mondo del crimine organizzato e ambienti di criminalità economica, riferibili tanto a comuni obiettivi di illecita locupletazione di risorse pubbliche tanto a strategie più sofisticate di inserimento e gestione di capitali di origine capitale in attività imprenditoriale e finanziaria. Sicché l'indagine penale potendo contare su strumenti pervasivi di

intervento (intercettazioni, perquisizioni, ecc.), se non altro, ha avuto il merito di evidenziare squarci di realtà altrimenti destinati a rimanere nell'ombra.

Questa funzione percettiva dei rischi e indicativa delle *tipologie delle frodi*, svolta dalle investigazioni, conosciuta e analizzata nel corso dei lavori grazie ai plurimi e qualificati contributi di Guardia di Finanza, Dia, Carabinieri, ha assunto un pregnante significato per l'individuazione delle priorità e degli obiettivi di un'azione di prevenzione razionalmente orientata.

Carenze e devianze nell'azione della PA

L'analisi dei profili modali degli abusi di finanziamento pubblico ha inoltre preso in considerazione un ulteriore potenziale criticità derivante dal *potenziale connubio* tra condotte fraudolente e corruzione di appartenenti alla pubblica amministrazione e, in generale, a organismi di controllo.

Appare invero indiscutibile che qualsiasi frode, per quanto abilmente attuata, possa essere perpetrata solo eludendo l'azione di controllo, preventiva e successiva all'erogazione delle risorse. Ciò comporta, *in primis* l'artata predisposizione di atti e documenti formalmente regolari. Tuttavia, quando il dato da verificare presenta caratteristiche reali (si pensi al requisito della *novità* dei macchinari) appare evidente che modalità dissimulatorie del dato di fatto (macchinario usato anziché nuovo di fabbrica) debbano necessariamente coniugarsi con l'inefficacia della verifica (ove essa avvenga sul bene e non già sugli atti).

Sicchè non è azzardato considerare la comprimaria rilevanza di strategie corruttiva nella illecita captazione o nello sviamento di risorse pubbliche destinate allo sviluppo di attività imprenditoriali.

Naturalmente occorre evitare generalizzazioni: si tratta pure sempre di rischi potenziali e non di degenerazioni sistemiche, anche se il dato statistico, comunque considerato, evidenzia che il fenomeno delle frodi è costantemente connotato da una *cifra oscura*, conseguenza della sostanziale incapacità del sistema di garantire un effettivo contrasto sul piano giudiziario (le indagini penali, lunghe e complesse conseguono di fatto obiettivi esclusivamente simbolici) e delle numerosità criticità evidenziate dal sistema dei controlli amministrativi (per i quali si può rilevare la mancanza di una strategia operativa e di adeguate basi di dati, indispensabili per un'azione di effettivo contrasto, oltre che l'assoluta aleatorietà del recupero di somme indebitante percepite o malversate, e, soprattutto, l'inadeguatezza o la non sistematicità di una qualificata azione di verifica diretta del realizzato).

Non ultima, va richiamata la consapevolezza che un *ruolo improprio della politica*, non solo locale, nel governo degli interventi di finanziamento alle imprese e *l'interazione tra politica e amministrazione attiva* nel governo concreto dell'allocazione delle risorse finanziarie possa, a sua volta costituire un ulteriore fattore di rischio: e ciò soprattutto nelle situazioni in cui, per diverse e preesistenti criticità, sussistano relazioni o mediazioni tra ambienti politici ed amministrativi ed ambienti criminali (nella duplice esplorata accezione di criminalità degli affari e di crimine organizzato).

In sintesi: sia il crescente interesse della criminalità organizzata tradizionale ad agire in forma, parassitaria o simbiotica, per captare flussi di finanziamento alle imprese, sia gli interessi di forme strutturate di criminalità affaristica - soprattutto in situazioni di debolezza dell'azione di controllo o di improprie ingerenze politico-

ammistrative - costituiscono i più rilevanti fattori distorsivi e inquinanti dei mercati interessati da interventi finanziari pubblici a sostegno delle imprese.

L'analisi di siffatti rischi produce la consapevolezza che un sistema di contrasto prevalentemente affidato ad una repressione penale, inefficace ed episodica, possa costituire non solo una fuga ideologica dal dovere di affrontare temi così rilevanti, ma costituire esso stesso un fattore criminogeno. E senza tutela adeguata resta proprio la libera iniziativa economica *“la quale non può consentire che gli operatori più disinvolti, i meno consapevoli dei loro doveri verso la collettività, si precostituiscano posizioni di indebito vantaggio”* (Pedrazzi).

Tutto ciò ha orientato le riflessioni - che questa sintesi ha il compito di esporre - verso la ricerca di prassi e di strategie operative idonee a definire le linee generali di una strategia di prevenzione, affidata al razionale e coordinato agire dei vari attori istituzionali coinvolti, attribuendo all'intervento penalistico (con il rigore imposto dalla gravità delle minacce all'ordine economico) il ruolo di sussidiarietà che gli compete.

Da ultimo, a quanto ora esposto si aggiunge la necessità - già in precedenza accennata, e oggetto di ampia condivisione - di privilegiare, attraverso la definizione di concrete *linee guida*, il ruolo dell'amministrazione attiva nel governo degli interventi, ispirato da una strategia di prevenzione, razionalmente orientata a obiettivi di efficacia, economia e rapidità nei confronti dei cennati rischi.

Nella parte che segue l'esposizione sarà dedicata ai principali rischi evidenziatisi, distinti per comodità espositiva secondo profili soggettivi e oggettivi. Seguirà l'individuazione dei criteri generali di una politica di prevenzione e un'esemplificazione di buone prassi idonee a costituire un sistema di linee guida per l'azione di governo e di controllo degli interventi finanziari di sostegno alle imprese.

Si tratta, ovviamente, di risultati non definitivi, ma destinati a costituire, come sempre avviene nell'esperienza dall'Osservatorio, una base per confronti e approfondimenti ulteriori e concrete azioni di riforma del settore.

PARTE SECONDA - Per un'azione di prevenzione razionalmente orientata

In tema di rischi di abusi nei finanziamenti pubblici alle imprese un'azione di prevenzione razionalmente orientata non può che essere fondata sulla preventiva ricognizione e catalogazione dei rischi medesimi in categorie ed ambiti tendenzialmente omogenei, ferma restando la consapevolezza che alle differenti modalità del sostegno corrispondano specifici profili di analisi e di trattamento dei rischi stessi.

E sempre va ribadita la necessità di quantificare in modo significativo il fenomeno, sviluppando un'apposita azione a livello di amministrazioni centrali con l'obiettivo di conseguire specifiche conoscenze statistiche, anche al fine di distinguere l'abuso dalle irregolarità.

Pertanto, una prima generale opzione metodologica consiste proprio nell'individuazione di distinti approcci, riferiti in primo luogo ai *rischi generali* di abuso, che assumono tale connotato di generalità in quanto vengono rilevati con caratteristiche analoghe in plurimi settori dell'intervento pubblico di finanziamento alle imprese. Naturalmente oltre ad individuare tali rischi generali appare necessario disporre di strumenti di ricognizione di specificità ulteriori, meritevoli di considerazione in vista di soluzioni dedicate, aderenti alle varie tipologie delle attività oggetto di pubblico finanziamento ed idonea ad ottimizzare le politiche di prevenzione, anche attraverso normative flessibili affidate a fonti secondarie, atte a specializzare e potenziare l'efficacia dei controlli.

Preziose a tal proposito risultano le conoscenze – ormai avanzate e fruttuose – maturate nella materia dei rischi di infiltrazione nel sistema finanziario di capitali illeciti.

Il dispositivo antiriciclaggio, in essere da circa un ventennio, ha accumulato significative esperienze e modelli gestionali, sostenuti da specifici supporti di analisi informatizzata dei dati e delle informazioni, che costituiscono un vero patrimonio di prassi e di metodologie operative.

Com'è noto, in tale ambito è maturata la consapevolezza che la flessibilità delle politiche di prevenzione consiglia il ricorso a strumenti di normazione secondaria, quali regolamenti e direttive, e a specifiche prescrizioni operative, proprie dell'azione di vigilanza, finalizzate ad un'azione preventiva individualizzante in presenza di indici di anomalia e di sospetti di abuso.

In tale direzione, è bene ricordare che, sin dagli anni 70, le agenzie investigative specializzate nel contrasto al traffico degli stupefacenti colsero l'importanza di analizzare e classificare i risultati delle indagini che evidenziavano profili modali dell'agire criminale suscettibili di reiterazione, al fine di derivarne indicazioni tipologiche.

In particolare, vennero osservate le ricorrenze nelle modalità con le quali le organizzazioni di trafficanti provvedevano alla ripulitura del denaro provento del narcotraffico. Dette modalità, oggetto di empirico rilevamento, vennero classificate in grandi voci e consentirono l'estrapolazione di indici di rischio, veri e propri

campanelli di allarme di interesse investigativo: prima fra tutte la classificazione tra i profili soggettivi e i profili oggettivi delle operazioni effettuate con denaro di origine criminosa. Dette “voci” hanno costituito oggetto di più approfondite analisi. Individuate le caratteristiche del rischio fu agevole procedere all’elaborazione di linee guida, rivelatesi utili sia per l’azione investigativa, sia per la costruzione di un sistema di prevenzione (in quanto rivolte a delineare *standards operativi*). In tal modo vennero gettate le basi di un’azione di normazione omogenea, scaturita da elementi empirici, e pertanto massimamente orientata a generare risposte efficaci a “minacce” conosciute ed analizzate.

Inoltre, accanto a linee omogenee di normazione, incoraggiate dalla concertazione internazionale, l’esperienza di contrasto al riciclaggio ha progressivamente comportato la formazione di linee guida all’azione di contrasto, sostenute da un’adeguata azione di *moral suasion*, producendo un virtuoso sistema di conoscenza e formazione professionale dei soggetti coinvolti nell’attuazione delle politiche di settore, essenziale elemento per qualsiasi azione di contrasto a fenomeni di criminalità economica.

Anche nella complessa tematica degli abusi nei finanziamenti pubblici alle imprese il recupero dei dati di esperienza e la standardizzazione (*rectius*, l’introduzione) di *buone prassi* nell’azione di controllo costituiscono la base più affidabile per la definizione di una strategia preventiva, e per la valorizzazione delle competenze da mettere in campo.

Nello specifico, particolare interesse hanno presentato due esperienze analizzate nel corso dei lavori, analizzate in vista dell’elaborazione di questo primo quadro di conclusioni e proposte operative.

La prima esperienza consiste nella sperimentazione di un *sistema esperto* per l’individuazione di rischi di infiltrazioni mafiose nell’allocazione di risorse finanziarie destinate al finanziamento alle imprese, noto come *progetto Gorgona*. Si tratta di un software scaturito da un intenso rapporto di collaborazione tra la Direzione Nazionale Antimafia e la Guardia di Finanza e testato con successo in alcuni contesti ritenuti idonei e rappresentativi.

La seconda esperienza, altrettanto significativa, nasce da una ricerca su campo avviata dall’ABI tra i propri associati e rivolta alla raccolta e all’analisi di elementi conoscitivi in ordine alle concrete modalità applicative dalla legge 488.

Grazie ai risultati dell’analisi delle tipologie di abuso, esaminate e discusse nel corso dei lavori, è stato possibile elaborare un primo elenco di indici di anomalia, sintomatici di rischi di abuso nella materia del finanziamento pubblico.

Ad esso ha fatto seguito l’individuazione di ulteriori elementi costitutivi di una strategia di contrasto preventivo e l’indicazione di talune soluzioni operative, utili per l’elaborazione sia di concrete soluzioni normative, sia di condivise linee guida per l’amministrazione attiva.

Muovendo dalle cennate premesse, può essere proposta una prima classificazione dei “rischi” di abuso in tema di finanziamento pubblico alle imprese.

I rischi derivanti da profili soggettivi.

Nell’illecita captazione e malversazione di finanziamenti pubblici alle imprese possono essere in primo luogo 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.

a) Carenza di requisiti di professionalità

b) Carenza di requisiti di onorabilità

c) Inesistenza di un'adeguata capacità economica e finanziaria dei soggetti percettori (con particolare riferimento all'effettiva esistenza di capitali di rischio).

d) Dissimulazione dell'effettivo beneficiario economico del finanziamento

In primo luogo, vanno evidenziati i profili della inadeguatezza dei soggetti aspiranti-percettori sotto il profilo della carenza di professionalità.

L'esperienza ha dimostrato la significatività del rischio che persone fisiche o giuridiche richiedenti pubblici finanziamenti per lo sviluppo di attività imprenditoriali possano essere in tutto o in parte carenti di adeguati requisiti di professionalità.

Il profilo appare significativo anche sotto il profilo di situazioni di interposizione soggettiva, potendo risultare l'imprenditore, il socio o l'amministratore meri prestanome di persone (reali beneficiari/titolari dell'iniziativa finanziata) che, per vari motivi, non intendono o non possono apparire in prima persona.

La questione acquista significatività sia in riferimento a soggetti pregiudicati o coinvolti in accertamenti finanziari o in misure di prevenzione personali e patrimoniali, sia in riferimento a persone politicamente esposte.

Per queste ultime i rapporti di parentela e affinità e le situazione di oggettivo collegamento appaiono meritevoli di adeguata considerazione, almeno per perseguire un obiettivo di trasparenza (particolarmente significativo proprio per la categoria delle persone politicamente esposte).

Altrettanto interesse acquistano gli assetti del capitale sociale nelle imprese costituite in forma societaria ove risultino – prima e durante il procedimento di finanziamento - schermi societari e vieppiù fiduciari che sostanzialmente impediscono l'individuazione dell'effettivo beneficiario economico del finanziamento.

In tal senso si profila la necessità di specifici obblighi di trasparenza, affidati in primo luogo a vincolanti autodichiarazioni, suscettibili di adeguati riscontri, e finalizzate a consentire l'evidenziazione del beneficiario effettivo del finanziamento (coerentemente ai principi guida della terza direttiva comunitaria in tema di riciclaggio).

Altrettanta importanza acquistano le azioni - ampiamente sperimentate nel settore delle misure di prevenzione di carattere patrimoniale - volte a verificare se attività finanziate risultino direttamente o indirettamente riconducibili a soggetti indicati dall'articolo 2-bis della legge 31 maggio 1965, n. 575 o se dette attività finanziate possano presentare *scelte e indirizzi* condizionati dai soggetti indicati dall'articolo 10 della legge 575/65.

E' evidente che siffatta verifica, impone un duplice approccio.

In primo luogo, la verifica delle relazioni economiche e finanziarie del soggetto destinatario di misure di prevenzione personali e di carattere patrimoniale (in primo luogo, l'analisi della struttura delle cointeressenze imprenditoriali)

In secondo luogo, la valorizzazione di profili di trasparenza in capo ai soggetti (persone fisiche e giuridiche) destinatarie di finanziamenti.

La sinergie di siffatte prospettive, alla base di un ampliamento delle strategie di contrasto al crimine organizzato in chiave di ordine pubblico economico, presuppone una scelta di massima visibilità di tutte le informazioni afferenti il finanziamento pubblico e i soggetti che vi hanno accesso e la totale disponibilità di dette informazioni da parte dell'autorità di pubblica sicurezza e dei soggetti legittimate ad esercitare (o coordinare) l'azione di prevenzione antimafia personale e patrimoniale.

La verifica dei requisiti di onorabilità, attuata nell'ambito della cennata sinergia operativa, potrà essere conseguita con la ricerca di dati conoscitivi sui soggetti interessati a finanziamenti ad attività imprenditoriali, nel contesto di una più adeguata e confacente attuazione delle disposizioni in tema di misure di prevenzione e antimafia (v. ad esempio gli articolo 15 e 28 della legge 19 marzo 1990, n. 55) .

In tale prospettiva la verifica positiva di ipotesi di contiguità, di natura economica, personale, ecc., e la valutazione di circostanze idonee a individuare l'effettivo beneficiario del finanziamento in soggetti destinatario di misure di prevenzione potrà costituire presupposto per un'inibitoria all'accesso al finanziamento.

In sintesi: una strategia integrata tra requisiti di onorabilità e verifica dei presupposti di misure di prevenzione patrimoniale e personale appare al momento un primo significativo presidio per i rischi di infiltrazione di soggetti legati al mondo della criminalità organizzata nel circuito dei finanziamenti pubblici alle imprese.

La falsa fatturazione come elemento costante degli illeciti connessi ad abusi di finanziamento pubblico

In generale le esperienze di contrasto nel settore hanno dimostrato che la forma tipica dell'illecita captazione o malversazione di finanziamenti agevolati alle imprese possa essere individuata nella contabilizzazione di operazioni passive per operazioni in tutto o in parte inesistenti.

A fronte di tale dato si tratta di riconoscere e valorizzare il ruolo centrale assunto dalla falsa fatturazione di costi in tutto il settore dell'intervento pubblico nell'economia, traendone le necessarie conseguenze le necessarie conseguenze sia sul piano normativo (privilegiando, come si è detto, la normativa di carattere secondario) sia sul piano dell'organizzazione dei controlli.

Di seguito si evidenzieranno taluni aspetti ricorrenti delle condotte fraudolente riferibili all'uso di fatture false.

Indici di rischio riferibili alla contabilizzazione dei costi

Elementi utili alla valutazione di questo rischio possono essere individuati nelle ipotesi di contabilizzazione di costi per:

1. studi **consulenze e/o ricerche di settore** mai sostenute;

2. fatti di triangolazioni commerciali, esclusivamente giustificati da disegni di alterazione dei costi reali, gonfiati grazie al compiacente intervento di imprese intermediarie;

3. 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.

Il tema della falsa fatturazione si arricchisce di ulteriori profili nelle ipotesi di **importazioni dall'estero di beni strumentali**, che potrebbero presentare un'ulteriore problematicità, consistente nella necessità di verificare se il soggetto esportatore abbia rivestito oppure no una funzione di mera intermediazione.

Simili profili di complessità possono anche coinvolgere **la figura del contraente generale** che, in una prospettiva di una strategia fraudolenta, potrebbe essere strumentalmente impiegata con le medesime finalità di formazione di riserve illecite.

Tutte queste ipotesi sono caratterizzate dalla concorrente necessità di giustificare costi apparentemente compatibili con il progetto approvato ma in realtà strumentalmente contabilizzati: la varietà delle possibili forme di tali condotte comporta, come vedremo, la necessità di focalizzare l'approccio al rischio introducendo elementi di specifica rigidità e trasparenza nella gestione delle risorse finanziarie nella disponibilità del soggetto finanziato.

Continuità e discontinuità degli assetti proprietari, della rappresentanza legale e della sede sociale delle imprese agevolate

Mutazioni dell'assetto proprietario e della rappresenta legale dell'impresa destinataria dell'erogazione possono essere presi in considerazione come indici di rischio allorquando risultano conseguenza di scelte sostanzialmente ingiustificate e strumentali alla preconstituzione di imputazione di responsabilità in capo a meri prestanome.

L'ipotesi è resa ancora più sensibile se coniugata con accadimenti atti a giustificare la perdita o la dispersione di documentazione contabile (*amplius infra*).

Eventi che ostacolano la verifica contabile

Da ultimo l'esperienza avverte che fenomeni quali il furto, la dispersione, la distruzione (ad esempio a seguito di un incendio) di documentazione contabile pertinente un finanziamento pubblico possono essere considerati seri rischi di potenziale rischio di frode, in quanto suscettibili di impedire la continuità di tracce documentali e la corretta ricostruzione di informazioni rilevanti per la verifica della corretta allocazione delle risorse.

La già citata lentezza che spesso caratterizza il processo di gestione dell'intera misura di finanziamento diviene facile alibi rispetto alla giustificazione di fatti come lo smarrimento o la distruzione di documenti attinenti la rendicontazione fisica e contabile dell'operazione.

Mancata diretta conoscenza dei soggetti percettori da parte dei soggetti deputati alla verifica dei presupposti del finanziamento

Dal punto di vista delle strategie dell'ente erogatore e/o del concessionario la criticità prevalente sembra risiedere nel deficit di un contatto diretto tra le persone fisiche che, a titolo personale o nella qualità di legali rappresentanti di impresa, richiedono l'erogazione di un finanziamento agevolato e i funzionari e i tecnici preposti al procedimento di istruzione delle pratiche.

La mancata diretta conoscenza di questo particolare tipo di cliente, oltre ad essere in contrasto con le strategie di analisi comunemente adoperate nel governo del credito alle imprese, apre spazi impropri a forme di rappresentanza di interessi che vedono protagonisti consulenti e avvocati di affari, veri e propri schermi informali dei destinatari del finanziamento. Naturalmente questo profilo assume carattere e incidenza diversi in relazione alle dimensioni dell'impresa agevolata e acquista maggiore rilevanza qualora destinataria del finanziamento sia un'impresa dalle dimensioni medie o piccole non fornita pertanto di articolazioni specializzate. La mancata diretta conoscenza del soggetto istante assume valore di potenziale rischio soprattutto nelle ipotesi di imprese di nuova costituzione, sconosciute al mercato e atte cioè a costituire strutture idonee a fatti di interposizione soggettiva.

Il ruolo dei professionisti coinvolti nelle procedure

Il ruolo dei professionisti coinvolti in fenomeni di illecita captazione o malversazione di finanziamenti pubblici alle imprese appare invero meritevole di specifica e approfondita riflessione, soprattutto in riferimento alla necessità di censire e contrastare l'operatività di alcuni soggetti che, si sono resi di fatto protagonisti dell'organizzazione di iniziative fraudolente, a tutto svantaggio dell'immagine delle rispettive categorie e danneggiando anche l'immagine del sistema bancario che in alcuni casi non ha saputo valutare l'operazione proposta magari da un neofita ed in altri casi ha affidato a sua volta l'istruttoria ad un consulente che in rari casi poteva coincidere con il consulente aziendale.

In tal senso, come vedremo, la questione dei requisiti di onorabilità dei percettori dei finanziamenti non può che essere affrontata nella maniera più ampia in modo da comprendere pienamente tale categoria di soggetti "ausiliari". L'esperienza insegna che in molte vicende di illecita captazione o malversazione di finanziamenti alle imprese è stato possibile riscontrare l'anomala operatività di studi professionali che hanno sostenuto plurime azioni fraudolente o che, a vario titolo, le hanno ispirate.

Conseguentemente il coinvolgimento attivo di professionisti in una vicenda di illecita captazione di risorse pubbliche deve essere trattato sotto il profilo della raccolta e della gestione delle informazioni come un indice di rischio di tutte le iniziative in cui il medesimo professionista risulta coinvolto.

Il valore in sé deterrente di tale approccio potrà essere ulteriormente accresciuto dalla formazione di una specifica *blacklist* presso un'entità amministrativa centrale di governo e coordinamento dei controlli e delle verifiche (entità che, allo stato può essere riferita al Dicastero competente).

La ricognizione testè effettuata rappresenta una esposizione preliminare e sintetica dei contenuti dell'ampio confronto che si è articolato in tutto il seminario e

che ha avuto ad oggetto un vero e proprio esercizio sulle tipologie delle frodi e sui rischi di illecita captazione di benefici.

Rischi connessi all'azione istruttoria dei finanziamenti.

Appare di tutta evidenza che sotto il profilo dell'azione istruttoria e, ancor più dell'azione di controllo, l'approccio ordinariamente documentale alla trattazione delle pratiche di finanziamento è quello che più si presta ai rischi derivanti da azioni fraudolente.

E' infatti evidente che una delle caratteristiche essenziale della frode di finanziamento pubblico all'impresa è proprio l'apparente regolarità della documentazione prodotta.

Occorre pertanto che l'azione istruttoria possa avvalersi di strumenti specifici, possibilmente standardizzati, idonei a scongiurare i rischi sopraindicati e, a valorizzare dati e informazioni utili al corretto governo del procedimento.

Elemento centrale di tale strategia appare, ancora una volta, un'azione di istruttoria a diretto contatto con i soggetti interessati e atta a valutarne in maniera idonea il profilo economico-imprenditoriale.

Consegue che gli organismi di amministrazione attiva coinvolti e le banche concessionarie pongano in essere una strategia di formazione del personale e si attengano a protocolli specifici e rigorosi in caso di esternalizzazione delle attività, con essere specifiche cautele rivolte a garantire la qualità e l'indipendenza degli apporti.

In tale prospettiva assume valore centrale e pregnante la strategia delle verifiche in loco, che andranno valorizzate e organizzate in maniera tale da essere rivolte in modo penetrante all'acquisizione di dati e informazioni "sensibili", cioè sintomatici di rischi di frode.

A tal proposito si propone di affiancare ad azioni di carattere strutturale, interventi di natura immateriale capaci di innalzare il livello qualitativo del sistema di istruttoria e controllo, in particolare quello delegato agli intermediari. Per tale ragione si conferma la validità della proposta di specializzazione del personale degli istituti bancari che normalmente non hanno vocazione per forme di vigilanza che non attengano prevalentemente a requisiti di carattere patrimoniale.

Le linee generali di una politica di prevenzione orientata razionalmente ad affrontare i rischi di abuso di finanziamento pubblico.

Una strategia preventiva, organizzata e rigorosa, sostenuta da un sistema normativo generale ed articolata in sottosistemi di disciplina flessibili 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 principi di funzionale integrazione delle strategie di controllo e monitoraggio con le strategie di contrasto all'uso illecito del sistema finanziario e di prevenzione dell'infiltrazione mafiosa nei sistema economico e finanziario.

In particolare, l'esigenza di *trasparenza rafforzata* sia sotto il profilo dell'avvenuta contabilità sia sotto il profilo della totale visibilità di tutte le informazioni afferenti al procedimento di erogazione al finanziamento risiede nella specifica condizione – esattamente percepita dal comune sentire – che il governo di un'impresa assistita da pubbliche erogazioni non può che massimizzare gli oneri di chiarezza e di trasparenza contabile e i connessi requisiti soggettivi di onorabilità degli attori coinvolti.

Sul piano concreto uno statuto di trasparenza rafforzata non potrà che realizzarsi attraverso regole di totale tracciabilità delle risorse pubbliche erogate.

Ciò comporta la realizzazione di un obbligo (debitamente modulato in ragione dell'azione e degli assetti organizzativi dell'impresa) di *tracciabilità dei flussi di spesa*.

Detta tracciabilità nella maggior parte dei casi potrà essere assicurata da due semplici principi operativi: in primo luogo una disciplina del sistema di pagamento suscettibile di adeguate e tempestive verifiche, in secondo luogo una organizzazione contabile in grado di assicurare la corrispondenza effettiva degli atti gestori con le finalità del progetto agevolato.

In sostanza dette finalità possono essere soddisfatte in primo luogo con l'introduzione del principio della *obbligatorietà dei pagamenti attraverso un intermediario bancario nelle forme del bonifico o di pagamenti telematici*; la modalità del bonifico appare in molti casi essere superata dall'impiego di meccanismi telematici, soprattutto nel caso di imprese di maggiori dimensioni, che effettuano un elevato numero di transazioni e che, per tali ragioni, hanno già superato il sistema del bonifico bancario.

Coerentemente sul piano dell'organizzazione contabile i flussi delle erogazioni dovranno essere convogliati in *uno o più conti dedicati al progetto*, secondo discipline specifiche che, dovendo ovviamente tener conto anche delle esigenze organizzative contabili proprie delle imprese di grandi dimensioni onde evitare tendenzialmente l'esistenza di oneri di gestione o di significativi impatti sul piano dell'organizzazione contabile, potranno prevedere *codici di progetto* che consentano la sopra richiamata tracciabilità dei flussi senza ricorrere a conti dedicati al progetto (in tal senso appaiono preziosi gli elementi di riflessione acquisiti nel corso dei lavori del seminario da parte dei rappresentanti di grandi gruppi industriali e da parte degli organismi di categoria).

In ogni caso, fatti salvi tali debiti contemperamenti in ragione delle richiamate ragionevoli esigenze di razionalità contabile, l'introduzione del principio del *conto dedicato* e soprattutto il principio dei *codici di progetto* consentono la piena integrazione di una strategia di controllo di una corretta allocazione delle risorse nell'ambito del più ampio sistema del controllo interno degli intermediari bancari e del controllo esterno dei flussi finanziario introdotto dalla normativa antiriciclaggio.

La scelta del conto dedicato appare inoltre idonea a determinare una virtuosa sinergia con l'avvertita necessità di disporre di un *effettivo censimento degli strumenti di finanziamento alle imprese*.

Anche il conto corrente dedicato rappresenta tuttavia un sistema piuttosto impeditivo per imprese di medie e grandi dimensioni che si vedrebbero costrette ad operare in un meccanismo di complessità contabile di difficile gestione.

Resta quindi il senso della opportunità di tracciare le movimentazioni contabili, ma definendo ulteriori modalità capaci anzi di valorizzare ancor più il ricorso alla telematica che molte imprese già fanno e che possono facilitare il sistema di rendicontazione attraverso la creazione di reti informatiche di collegamento fra i diversi soggetti coinvolti nella gestione delle misure di finanziamento, quali la Pubblica Amministrazione, i soggetti intermediari e le imprese beneficiarie.

Non va a tal proposito dimenticato che anche altre forme di controllo possono più agevolmente essere svolte attraverso l'utilizzo della telematica e l'accesso a banche dati per la verifica dei dati anagrafici e del "curriculum" dell'impresa (Registro delle Imprese, Prefetture, ecc.).

In tal senso il *codice unico di progetto* (inserito nel Sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici – SIOPE) potrà integrarsi nella struttura del rilevamento delle causali delle movimentazioni finanziarie proprie dell'archivio unico informatico introdotto dalla disciplina antiriciclaggio.

Conseguentemente, accanto al sistema di rilevamento indici di anomalia nelle operazioni finanziarie, ampiamente adoperato dal sistema bancario nazionale dopo l'entrata in vigore della legge 197/91, potrà utilmente vedere la luce un sistema di rilevamento di indici di anomalia specificamente orientato al trattamento di dati relativi a movimentazioni finanziarie connesse alla gestione di risorse derivanti da pubblici finanziamenti. Detto risultato potrà essere conseguito senza particolari oneri attraverso l'utilizzazione di *causali specifiche* per gli atti di spesa inerenti la realizzazione del progetto finanziario, debitamente inserita tra le informazioni del bonifico bancario/pagamento telematico che, come si è detto non potrà che costituire l'unica forma di pagamento.

Si può pertanto considerare auspicabile una *specializzazione dell'archivio unico informatico* degli intermediari bancari coinvolti nella gestione dei fondi destinati al finanziamento pubblico alle imprese ed anche una specializzazione degli indici di anomalia di operazioni riferibili agli impieghi di finanziamenti: in tal senso l'individuazione di elementi di incoerenza nell'andamento di conti dedicati oppure nell'ambito di pagamenti avvenuti con bonifici bancari/pagamenti telematici potrà far rilevare un profilo di anomalia da comunicare ad un organismo centrale in grado di effettuare o richiedere controlli e verifiche ritenute necessari.

Ulteriori apprezzabili conseguenze sul piano della prevenzione potranno scaturire dalla logica integrazione dei progetti di formazione del personale delle banche e degli intermediari finanziari assoggettati alla disciplina antiriciclaggio con specifici progetti di *formazione del personale* preposto a funzioni istruttorie e di controllo dei finanziamenti agevolati alle imprese, soprattutto nelle banche cosiddette concessionarie.

Il confronto seminariale non ha trascurato di evidenziare la necessità di coniugare approcci caratterizzati dalla generazione automatica di indici di anomalia con una strategia di conoscenza diretta dei soggetti finanziati da parte dei preposti all'erogazione dei finanziamenti della clientela beneficiata: si tratta in sostanza di definire i contenuti di un nuovo profilo dell'adeguata verifica della clientela, funzionale alla strategia di razionale governo delle procedure di finanziamento.

Anche in questo caso appare esatta la prospettata soluzione di integrare le discipline finalizzate alla diretta conoscenza della clientela con istruzioni standardizzate orientate ad assicurare un rapporto diretto tra i soggetti istruttori e i soggetti potenzialmente destinatari dei benefici oppure a *consentire agli organismi istruttori l'uso di specifici questionari* ogni volta che ne ricorra la necessità.

Tutto ciò non può che comportare anche conseguenze sull'assetto organizzativo degli intermediari bancari e finanziari coinvolti, al fine di evitare soluzioni procedurali tali da frammentare il governo del procedimento di erogazione e determinare condizioni di imputazione di responsabilità verso livelli non strategici degli apparati.

In tal senso il principio della cosiddetta *doppia firma* da più parti richiamato nel corso dei lavori potrà essere regolamentato introducendo il necessario coinvolgimento di funzionari di grado più elevato nelle determinazioni relative agli atti di istruzione e di concessione al finanziamento agevolato.

Sul piano organizzativo al livello di ente erogatore e di intermediario finanziario concessionario andrà rigorosamente verificata l'esistenza delle professionalità specifiche richieste dalla complessità della normativa (*amplius infra*), introducendo regole di perfetta intelligibilità degli apporti al procedimento istruttorio e agli atti di controllo derivanti da soggetti terzi.

In sostanza, anche le fasi esternalizzate del procedimento istruttorio dovranno essere organizzate in materia tale da *rendere immediatamente identificabili tutti i soggetti esterni coinvolti*, con l'obbligo di conservazione di dati anche aggregati a questi ultimi pertinenti e con l'obbligo di assicurare anche per loro una costante verifica dei cennati requisiti.

Quest'ultimo profilo può invero concorrere a contrastare il fenomeno – in precedenza richiamato – di professionisti a vario titolo coinvolti in irregolarità, anche penalmente rilevanti, nella gestione di procedimenti concessori di finanziamenti che continuano ad operare in questo specifico settore in assenza di tempestive inibitorie giudiziarie o di provvedimenti dei rispettivi ordini professionali.

Parimenti la disponibilità di dati utili a individuare i nominativi dei professionisti a qualsiasi titolo coinvolti in procedimenti per l'erogazione di finanziamento alle imprese oltre ad assumere indubbe utilità sul piano preventivo potrà consentire l'introduzione di adeguati requisiti di professionalità specializzata e certificata con tangibili conseguenze sia sul piano dell'efficienza del sistema sia sul piano della qualificazione degli apporti.

Un ulteriore profilo di una politica di prevenzione potrà specificamente riguardare la richiamata tematica delle operazioni di importazione dall'estero di beni strumentali e il connesso rischio di fatturazioni non corrispondenti ai costi reali effettivamente sostenuti o, in generale, ai valori correnti di mercato.

La questione pur non essendo suscettibile di astratta generalizzazione suggerisce di ipotizzare per simili fattispecie una dedicata raccolta di dati ulteriori, utili a verificare la necessità di specifici approfondimenti istruttori sia di natura contabile sia di natura reale.

Una analoga *ratio* potrà orientare i soggetti preposti all'erogazione e agli organismi di controllo ad acquisire informazioni particolari in riferimento all'origine e alla effettiva esistenza di capitali di rischio dell'impresa agevolata sia all'atto della sua costituzione sia in riferimento agli eventuali aumenti del capitale sociale.

Potrà infine essere valorizzato il principio della necessaria riferibilità a soggetti determinabili di tutti gli atti del procedimento relativo alla concessione del contributo e di tutti gli atti di controllo, attraverso l'impiego di specifici codici al fine di poter mettere in atto adeguate azioni di verifica ad ampio raggio nei casi di accertata infedeltà di un funzionario.

Dagli esempi sopra delineati può desumersi una generale indicazione di modularità dell'azione istruttoria e della conseguente azione di controllo in riferimento a parametri obiettivi di rischio di abuso, con l'evidente finalità di concentrare le risorse nelle fattispecie che per obiettiva tipizzazione presentano profili che necessitano di particolare approfondimento.

Tutto ciò potrà conseguire alla messa in carico di adeguate *linee guida* oggetto di una condivisa strategia tra enti erogatori, soggetti concessionari, organismi deputati al controllo e organismi investigativi specializzati.

Le stesse linee guida saranno ovviamente suscettibili di implementazioni e aggiornamento sia nelle loro linee generali sia nei loro contenuti specifici dedicati a singoli settori o tipologie di intervento e risulteranno conseguentemente materia di percorsi formativi per la qualificazione del personale addetto alla gestione di procedimenti.

Il tema della *formazione del personale* già trattato e proposto per il personale dei soggetti intermediari si pone, in modalità assolutamente analoghe, nel caso dei dipendenti della Pubblica Amministrazione, quasi tutti privi di esperienze in aziende private, senza una conoscenza specifica dei meccanismi e delle dinamiche gestionali delle aziende, inquadrati in un sistema in cui una missione esterna di controllo comporta una serie di complicazioni, tale da rappresentare un'esperienza che viene volentieri evitata.

Questa situazione provoca una eccessiva attenzione alla semplice evidenza documentale (con il rischio già citato della falsificazione delle carte). Si tratta invece di passare da un burocratico controllo formale della documentazione prodotta, ad una verifica (quantitativa e qualitativa) degli obiettivi raggiunti, attraverso un efficace e competente sistema di controllo sul campo.

Uno *speciale organismo preposto alla pianificazione e al coordinamento delle strategie di controllo* – sia costituito sotto forma di autorità indipendente sia inserito nel dicastero competente - potrà avvalersi nella elaborazione delle linee guida della collaborazione delle autorità che già operano in tema di appalto e degli organismi che operano nella materia del contrasto al riciclaggio dei proventi illeciti.

Detto organismo centrale potrà al tempo stesso curare la nascita e lo sviluppo di una base dati nazionale volta a *censire tutti i finanziamenti pubblici alle imprese* derivati dalle normative comunitarie nazionali e regionali al fine di conseguire il necessario obiettivo di assicurare il perimetro della materia che attualmente manca.

A tal proposito è auspicabile la definizione di un sistema organizzato di raccolta e di elaborazione dei dati relativi alla gestione dei finanziamenti pubblici alle imprese che operi quale strumento di raccordo operativo fra i diversi soggetti impegnati nelle azioni di gestione e di monitoraggio: uno strumento che consenta inoltre di gestire in modo integrato una serie di informazioni a ciascun organismo per gli specifici obiettivi dell'opera di controllo (ad esempio, data base sui casi di abuso, ecc.).

La stessa prospettiva di centralizzazione dell'informazione potrà consentire la formazione di *blacklist* recanti gli elementi essenziali per l'esatta individuazione dei soggetti a qualsiasi titolo coinvolti in abusi di finanziamenti pubblici e, nei casi di accertata responsabilità, potrà consentire da parte delle autorità centrali i necessari provvedimenti rilevanti sul piano della prevenzione e dell'incompatibilità funzionale.

Ai fini della definizione di un sistema efficace di controllo e verifica, va evidenziato come, in un particolare fase storica in cui assumono grande rilevanza le misure di finanziamento per le imprese previste dalla programmazione regionale a valere sulle risorse comunitarie, va osservata e mutuata, ove possibile, la modalità operativa posta in essere attraverso le azioni di Governance e assistenza tecnica previste dai Programmi Operativi Regionali, in ossequio alle indicazioni rivenienti dal QSN in tema di rafforzamento della capacità amministrativa ed istituzionale.

Attraverso tali azioni si persegue, tra gli altri, l'obiettivo generale di accrescere stabilmente la capacità delle amministrazioni pubbliche nelle attività di attuazione delle politiche regionali, elevando le performance operative e realizzative del settore pubblico, le competenze tecniche e professionali degli addetti, i livelli di legalità e di trasparenza dell'attività amministrativa, il grado di coinvolgimento del partenariato economico e sociale, il tasso di apertura dei mercati dei servizi e dei capitali.

In quest'ottica gli interventi sono preordinati a innalzare i livelli di legalità trasparenza e responsabilità nell'azione dei pubblici poteri.

Muovendo da tali soluzioni in una logica di implementazioni e valorizzazione delle buone prassi l'intero sistema di governo di finanziamenti pubblici alle imprese potrà sviluppare la propria azione in un contesto di rafforzate sinergie con i sistemi di prevenzione dei rischi di riciclaggio di proventi illeciti e con le politiche di prevenzione antimafia, concorrendo a realizzare una politica di ordine pubblico economico aspetto qualificante di una moderna e razionale politica di contrasto alla criminalità.