

Alle Commissioni riunite VI (Finanze) e X (Attività produttive)
della Camera dei Deputati

Conversione in legge del D.L. 8 aprile 2020 n. 23
(misure urgenti in materia di accesso al credito e di adempimenti
fiscali per le imprese, di poteri speciali nei settori strategici, nonché
interventi in materia di salute e lavoro, di proroga di termini
amministrativi e processuali)

Appunto sull'audizione di Federico Cafiero de Raho
Procuratore Nazionale antimafia e antiterrorismo

Roma 29 aprile 2020

Con il d.l. 8 aprile 2020 n. 23 il Governo ha messo in campo 400 miliardi di euro – di cui 200 destinati all’export – per favorire la liquidità immediata delle imprese.

Si tratta di finanziamenti che saranno garantiti dallo Stato, attraverso la SACE S.p.A. (Servizi Assicurativi Commercio Estero) società per azioni della Cassa Depositi e Prestiti specializzata nel settore assicurativo-finanziario e il Fondo di garanzia delle PMI.

Il sistema di garanzia previsto dal c.d. decreto liquidità è articolato su due livelli, da una parte, il Fondo centrale PMI, ulteriormente rafforzato, dopo l’intervento del decreto Cura Italia (D.L. 18/2020, che viene esteso alle aziende fino a 499 dipendenti) e che rilascerà garanzie, anche a professionisti, pari al 100% per prestiti fino a 25.000 euro senza valutazione del merito di credito; l’altro intervento prevede garanzie per 200 miliardi concesse da SACE S.p.A. a tutte le imprese, senza limiti di fatturato. Un doppio ordine di garanzie per assicurare la liquidità necessaria alla ripresa economica del Paese.

In entrambi i casi si tratta di finanziamenti.

Il Fondo di garanzia delle PMI può concedere garanzie fino al 100% per i finanziamenti concessi da banche e intermediari finanziari a imprese di piccole e medie dimensioni, nonché a persone fisiche esercenti impresa e lavoratori autonomi, l’importo massimo garantito per impresa e professionista è aumentato a 5 milioni di euro.

Per tali finanziamenti la garanzia è concessa automaticamente, senza valutazione e il soggetto finanziatore eroga il finanziamento coperto dalla garanzia del fondo, subordinatamente alla verifica formale dei requisiti, senza attendere l’esito definitivo dell’istruttoria da parte del Fondo medesimo.

Con l’intervento di SACE si concedono, invece, garanzie fino a 200 miliardi di euro, di cui almeno 30 destinati alle PMI, inclusi i lavoratori autonomi e i liberi professionisti titolari di partita IVA, che abbiano pienamente utilizzato la loro capacità di accesso al fondo di garanzia PMI (5 miliardi di euro).

L’importo del prestito assistito da garanzia non potrà essere superiore al maggiore tra il 25% del fatturato annuo dell’impresa relativo al 2019 e il doppio dei costi del personale dell’impresa relativi al 2019.

Sono previste tre soglie di garanzia:

- 90% per le aziende con meno di 5.000 dipendenti e 1,5 miliardi di fatturato;
- 80% con più di 5.000 dipendenti e fatturato fino a 5 miliardi;
- 70% per le imprese con valore del fatturato superiore a 5 miliardi.

L'ulteriore garanzia all'export prevista dal decreto per potenziare il sostegno pubblico all'esportazione, presenta minori profili di interesse ai fini che qui interessano. Si introduce infatti un sistema di coassicurazione in base al quale gli impegni derivanti dall'attività assicurativa di SACE sono assunti dallo Stato per il 90% e dalla stessa società per il restante 10%, liberando in questo modo fino a ulteriori 200 miliardi di risorse da destinare al potenziamento dell'export. L'obiettivo è di consentire a SACE di far fronte alla crescente richiesta di assistere operazioni ritenute di interesse strategico per l'economia nazionale che la società non avrebbe altrimenti la capacità finanziaria di coprire.

Nel decreto non si fa cenno ad alcun meccanismo di controllo e/o verifica ad eccezione dell'art. 13 comma 5 ove è previsto per coloro che accedono al Fondo di garanzia PMI che *"qualora il rilascio della documentazione antimafia non sia immediatamente conseguente alla consultazione della banca dati centrale unica prevista dall'art 96 del D. Lgs. 6.09.2011 n. 159, l'aiuto è concesso all'impresa sotto la condizione risolutiva anche in assenza della documentazione medesima. Nel caso in cui la documentazione successivamente pervenuta accerti la sussistenza di una delle cause interdittive ai sensi della medesima disciplina antimafia, è disposta la revoca dell'agevolazione ai sensi dell'art. 92 commi 3 e 4 del predetto decreto legislativo n. 159 del 2011 e dell'art. 9 del d. lgs. 31.03.1998 n. 123 mantenendo l'efficacia della garanzia."*

Si tratta di una *"operazione fiduciaria di massa"*. A fronte della pressante urgenza di immettere liquidità nel sistema economico, il Governo realizza un'amplissima operazione di apertura di credito e di erogazione di liquidità che impone, però, l'individuazione di efficaci strumenti che consentano, da un lato, di verificare la correttezza, veridicità e genuinità delle richieste di accesso alle misure disposte e, dall'altro, assicurare l'osservanza di coerenti modalità di impiego delle risorse ottenute.

Il finanziamento coperto da garanzia dovrà essere destinato a sostenere i costi del personale, investimenti o capitale circolante impiegati in stabilimenti produttivi e attività imprenditoriali che siano localizzati in Italia, come documentato e attestato dal rappresentante legale dell'impresa beneficiaria.

Inoltre, l'impresa che beneficia della garanzia dovrà assumere l'impegno:

- a non approvare la distribuzione di dividendi nei 12 mesi successivi all'erogazione del finanziamento così come ogni altra impresa che faccia parte del medesimo gruppo cui la prima appartiene;
- a gestire i livelli occupazionali attraverso accordi sindacali.

I FINANZIAMENTI E LE SEGNALAZIONI PER OPERAZIONI SOSPETTE

Partendo dalla tipologia di intervento prevista, e cioè finanziamenti garantiti dallo Stato erogati dalle banche e dagli altri soggetti abilitati all'esercizio del credito in Italia, la normativa alla quale fare riferimento è quella del d. lgs. 21 novembre 2007 n. 231 come modificato dai d. lgs. 27 maggio 2017 n. 90 e 92 e dal d. lgs. 4 ottobre 2019 n. 125 attuativi della IV e V direttiva UE **in materia di anti-riciclaggio**.

La citata disciplina prevede modelli di adeguata verifica della clientela dettati dalla Banca d'Italia e rigorose linee guida per l'operatività delle banche e degli altri soggetti abilitati all'esercizio del credito. In questa direzione si è già mossa la Banca d'Italia nelle sue Raccomandazioni dell'11 aprile, ricordando che i diversi intermediari *"dovranno continuare a sottoporre la clientela a tutti gli obblighi previsti dalla disciplina in materia di riciclaggio"*.

Il riferimento è al sistema delle operazioni sospette che, nel quadro di prevenzione del riciclaggio, ha, tra l'altro, il vantaggio di innestarsi su di un solido terreno di scambi di informazioni e di cooperazione internazionale.

Il rischio di inquinamento e di infiltrazione, con la straordinaria immissione di liquidità prevista dall'intervento statale a sostegno dell'impresa, è nel sistema economico-finanziario ed è **su questo terreno che vanno attivati i meccanismi di controllo con il potenziamento del monitoraggio e dell'approfondimento pre-investigativo delle segnalazioni per operazioni sospette** e delle analisi economiche dei mercati, al fine di individuare soggetti potenzialmente pericolosi e soprattutto le aree di intervento delle organizzazioni criminali in materia economica.

Il sistema delle segnalazioni per operazioni sospette è, oramai, ampiamente collaudato.

L'articolo 8 della disciplina antiriciclaggio, cui si è fatto cenno, prevede, peraltro, uno specifico ruolo della DNA. In particolare, **la Direzione nazionale**, in adempimento del dettato legislativo sulla prevenzione del riciclaggio **opera, nel contrasto alle mafie**, attuando **il raffronto delle identità degli attori delle segnalazioni per operazioni sospette**, comunicate dall'UIF, **con le identità delle persone annotate nei Registri Generali degli Affari Penali e nei Registri delle Misure di Prevenzione** degli uffici di Procura e **con le informazioni presenti nella banca dati SIDDA/SIDNA, che custodisce gli elementi cognitivi acquisiti in tutte le indagini sviluppate dalle Direzioni distrettuali antimafia dal 1992 e dal febbraio 2015, anche quelli riguardanti le indagini di terrorismo**. Attraverso tale procedura vengono estratte le segnalazioni di operazioni sospette che riguardano indagini in corso o misure di prevenzione **riconciliabili a contesti di mafia o di terrorismo** presenti nel sistema informativo condiviso dalla Direzione Nazionale con le Direzioni Distrettuali.

Anche laddove non si colgono precedenti nelle iscrizioni dei registri generali dei procedimenti penali o di prevenzione, gli approfondimenti, le analisi ed elaborazioni del gruppo "Ricerche", integrato da personale della Guardia di Finanza e della DIA, presente presso la Direzione nazionale, consentono la **formulazione di atti di impulso rivolti alle Procure distrettuali per soggetti contigui alle mafie o sospettati di terrorismo**.

Il meccanismo sopra illustrato consente la riconducibilità ai contesti di mafia e di terrorismo delle segnalazioni per operazioni sospette trasmesse dall'UIF.

LE VERIFICHE ANTIMAFIA E IL TRACCIAMENTO

Anche le verifiche antimafia, che ben si adattano al controllo preventivo nel settore degli appalti pubblici, andranno comunque sviluppate, ma **senza costituire un rallentamento o un ostacolo alla ripresa economica delle imprese in grave crisi di liquidità**.

A tali fini è NECESSARIO INTRODURRE IN SEDE DI CONVERSIONE, per i finanziamenti garantiti dallo Stato con il decreto liquidità, uno strumento già previsto dall'art. 3 della legge 13 agosto 2010 n. 136 sulla tracciabilità dei flussi finanziari; una norma introdotta per gli appalti di opere pubbliche, che si adatta perfettamente al caso in esame, in base alla quale *"tutti i movimenti finanziari relativi ai lavori, ai servizi e alle forniture pubblici nonché alla gestione dei finanziamenti di cui al primo periodo*

devono essere registrati sui conti correnti dedicati e, salvo quanto previsto al comma 3, devono essere effettuati esclusivamente tramite lo strumento del bonifico bancario o postale, ovvero con altri strumenti di incasso o pagamento idonei a consentire la piena tracciabilità delle operazioni”.

I pilastri fondamentali dell’art. 3 della legge n. 136 del 2010 sono:

- a) l’utilizzo di conti correnti dedicati per l’incasso, i pagamenti e qualunque movimentazione finanziaria;
- b) il divieto di utilizzo del contante per incassi e pagamenti di cui al punto a) e di movimentazioni in contante sui conti dedicati;
- c) l’obbligo di utilizzo di strumenti idonei a consentire la tracciabilità delle operazioni.

Il tracciamento consentirebbe di conoscere, in qualunque momento quale è stata la disponibilità finanziaria acquisita con il decreto “liquidità” e quale destinazione abbia avuto ciascun pagamento, così vincolando le *liquidità* alle destinazioni

Il tracciamento è indispensabile per le indagini e gli accertamenti successivi.

L’INSERIMENTO DEL COMMA 5 BIS ALL’ART. 13 DEL DECRETO LEGGE N. 23/2020

Sarebbe opportuno l’inserimento all’art. 13 di un comma 5 bis del seguente contenuto:

<< Le imprese, nell’avanzare richiesta di accesso al fondo di garanzia, devono contestualmente riferire i dati di cui all’art. 85 del D. Lgs. 159/2011.

Tali dati verranno trasmessi anche alla Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo che provvederà ad analizzarli, nell’esercizio dei compiti di coordinamento e impulso di cui all’art. 371 bis codice di procedura penale, nella base dati SIDNA, fornendo al Prefetto competente gli elementi cognitivi, non più coperti da segreto, valutabili ai fini dell’informazione antimafia a carattere interdittivo ai sensi degli artt. 89 bis e 91 D. Lgs. 159/2011>>.

Con tale norma si obbligherebbero le imprese a dichiarare, al momento dell’istanza di accesso al credito, le generalità e il codice fiscale del titolare e del direttore

tecnico, se si tratta di impresa individuale; i dati dell'amministratore e dei componenti degli organi di amministrazione e tutte le altre indicazioni relative alle società di capitali, più in generale le generalità di tutti i soggetti sottoposti alla verifica antimafia ai sensi dell'art. 85¹ del codice antimafia.

Tali indicazioni andrebbero trasmesse, in primo luogo, alle Prefetture competenti, per la consultazione della banca dati nazionale unica di cui all'art. 96 D. Lgs. 159/2011.

Le stesse indicazioni andrebbero riferite alla Direzione nazionale che dispone, come si è detto, dell'unica banca dati nazionale nella quale sono confluiti dal 1992 gli elementi investigativi e processuali riguardanti tutte le mafie, operanti in Italia.

¹ Art. 85 D.Lgs. 6 settembre 2011 n. 159:

1. La documentazione antimafia, se si tratta di imprese individuali, deve riferirsi al titolare ed al direttore tecnico, ove previsto.
2. La documentazione antimafia, se si tratta di associazioni, imprese, società, consorzi e raggruppamenti temporanei di imprese, deve riferirsi, oltre che al direttore tecnico, ove previsto:
 - a) per le associazioni, a chi ne ha la legale rappresentanza;
 - b) per le società di capitali, anche consortili ai sensi dell'articolo [2615 ter](#) del codice civile, per le società cooperative, per i consorzi di cooperative, per i consorzi di cui al libro quinto, titolo X, capo II, sezione II, del codice civile, al legale rappresentante e agli eventuali altri componenti l'organo di amministrazione nonché a ciascuno dei consorziati che nei consorzi e nelle società consortili detenga, anche indirettamente, una partecipazione pari almeno al 5 per cento;
 - c) per le società di capitali, anche al socio di maggioranza in caso di società con un numero di soci pari o inferiore a quattro, ovvero al socio in caso di società con socio unico;
 - d) per i consorzi di cui all'articolo [2602](#) del codice civile e per i gruppi europei di interesse economico, a chi ne ha la rappresentanza e agli imprenditori o società consorziate;
 - e) per le società semplice e in nome collettivo, a tutti i soci;
 - f) per le società in accomandita semplice, ai soci accomandatari;
 - g) per le società di cui all'articolo [2508](#) del codice civile, a coloro che le rappresentano stabilmente nel territorio dello Stato;
 - h) per i raggruppamenti temporanei di imprese, alle imprese costituenti il raggruppamento anche se aventi sede all'estero, secondo le modalità indicate nelle lettere precedenti;
 - i) per le società personali ai soci persone fisiche delle società personali o di capitali che ne siano socie.

2-bis. Oltre a quanto previsto dal precedente comma 2, per le associazioni e società di qualunque tipo, anche prive di personalità giuridica, la documentazione antimafia è riferita anche ai soggetti membri del collegio sindacale o, nei casi contemplati dall'articolo [2477](#) del codice civile, al sindaco, nonché ai soggetti che svolgono i compiti di vigilanza di cui all'articolo 6, comma 1, lettera b) del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231.

2-ter. Per le società costituite all'estero, prive di una sede secondaria con rappresentanza stabile nel territorio dello Stato, la documentazione antimafia deve riferirsi a coloro che esercitano poteri di amministrazione, di rappresentanza o di direzione dell'impresa.

2-quater. Per le società di capitali di cui alle lettere b) e c) del comma 2, concessionarie nel settore dei giochi pubblici, oltre a quanto previsto nelle medesime lettere, la documentazione antimafia deve riferirsi anche ai soci persone fisiche che detengono, anche indirettamente, una partecipazione al capitale o al patrimonio superiore al 2 per cento, nonché ai direttori generali e ai soggetti responsabili delle sedi secondarie o delle stabili organizzazioni in Italia di soggetti non residenti. Nell'ipotesi in cui i soci persone fisiche detengano la partecipazione superiore alla predetta soglia mediante altre società di capitali, la documentazione deve riferirsi anche al legale rappresentante e agli eventuali componenti dell'organo di amministrazione della società socia, alle persone fisiche che, direttamente o indirettamente, controllano tale società, nonché ai direttori generali e ai soggetti responsabili delle sedi secondarie o delle stabili organizzazioni in Italia di soggetti non residenti. La documentazione di cui al periodo precedente deve riferirsi anche al coniuge non separato.

3. L'informazione antimafia deve riferirsi anche ai familiari conviventi di maggiore età dei soggetti di cui ai commi 1, 2, 2-bis, 2-ter e 2-quater.

La Direzione nazionale, con il proprio “Gruppo Ricerche” e la collaborazione della DIA² e dello SCICO³ della Guardia di Finanza, raffrontando, come avviene per le segnalazioni per operazioni sospette, le generalità dei soggetti che accedono ai finanziamenti con il patrimonio conoscitivo custodito nella banca dati della Direzione Nazionale antimafia, IN MODO AUTOMATICO, come in un frullatore che ruota vorticosamente alla ricerca delle entità identiche o simili potrà isolare i soggetti economici partecipi, contigui o collusi con le mafie o, anche, sospettati di mafiosità.

Laddove emergessero *positività* fondate su elementi non più coperti da segreto, sarebbe possibile dare comunicazione alle prefetture per i consequenziali provvedimenti a carattere interdittivo.

Qualora, invece, le *positività* derivassero da elementi ancora coperti da segreto, la Direzione nazionale ne darebbe comunicazione alla Procura distrettuale competente per le ulteriori indagini o, nel caso ricorressero i presupposti, potrebbe esercitare l'azione di prevenzione antimafia, anche richiedendo un sequestro d'urgenza.

Tali accertamenti consentirebbero l'allargamento del campo delle verifiche, concentrando l'analisi sulle infiltrazioni mafiose, senza ostacolare o ritardare i finanziamenti e gli accessi al credito.

Peraltro è noto che il MEF assicurerebbe con l'intervento della Guardia di Finanza controlli ad ampio raggio, anche grazie alle banche dati di cui si avvale la straordinaria polizia economica che può considerarsi l'università dell'indagine economico-finanziaria.

Gi accertamenti che può svolgere la DNA, che è l'organismo giudiziario di coordinamento del circuito giudiziario antimafia costituito dalle 26 procure

² (1) Art. 371 bis c.p.p. 1. Il procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo esercita le sue funzioni in relazione ai procedimenti per i delitti indicati nell'articolo 51 comma 3-bis e comma 3-quater e in relazione ai procedimenti di prevenzione (2) antimafia e antiterrorismo. In relazione ai procedimenti per i delitti di cui all'articolo 51, comma 3-bis dispone della direzione investigativa antimafia e dei servizi centrali e interprovinciali delle forze di polizia e impartisce direttive intese a regolarne l'impiego a fini investigativi. In relazione ai procedimenti per i delitti di cui all'articolo 51, comma 3-quater, si avvale altresì dei servizi centrali e interprovinciali delle forze di polizia e impartisce direttive intese a regolarne l'impiego a fini investigativi.

distrettuali presenti sul territorio nazionale, non può essere svolto da nessun altro organismo.

Si è tutti pienamente d'accordo sulla necessità di assegnare liquidità alle imprese in tempi brevissimi, quasi con immediatezza e nulla deve ostacolare la ripresa e crescita della nostra economia.

Ma non si può consentire che al tavolo del sostegno e sacrificio economico del nostro Paese possa sedere anche un solo mafioso.

E' per questa ragione che vanno eseguiti tutti i controlli possibili e immaginabili.

Peraltro prevedere per legge l'intervento della Direzione nazionale è di per sé un deterrente per le imprese mafiose: sapere che su tutte le imprese ci sarà una *radiografia antimafia* del massimo organismo giudiziario determina certamente un ripensamento di alcuni soggetti. Le mafie da anni utilizzano la strategia della sommersione. Evitano di richiamare l'attenzione dello Stato e si infiltrano silenziosamente dove mancano i controlli.

E' per tale motivo che quanti più controlli potranno intervenire tanto maggiori saranno i risultati e primo tra tutti quello di scoraggiare le imprese mafiose con la prospettiva di accertamenti antimafia, che potrebbero condurre al sequestro e alla confisca dell'azienda e degli altri beni.

Gli accertamenti devono essere eseguiti su tutte le imprese senza alcuna distinzione.

Nel corso dell'audizione ho sentito parlare di controlli solo al di sopra della soglia di 25.000 euro.

Non condivido nemmeno lontanamente tale orientamento.

Non si può consentire un canale di immunità per i mafiosi fino a 25.000 euro. Le mafie in questa OPERAZIONE di risveglio economico non devono lucrare nemmeno un soldo.

Fin qui l'esigenza dei controlli finalizzati a impedire alle mafie di utilizzare i finanziamenti dello Stato.

Ma è anche necessario che, in generale, le condizioni per accedere al credito e, quindi, all'erogazione delle liquidità per ciascun richiedente sussistano realmente.

Saranno necessarie autocertificazioni. E' necessario che nel caso di falsità delle stese siano previste sanzioni elevate e misure patrimoniali, che consentano il recupero delle somme ricevute.

Occorreranno specifiche fattispecie di reato che possano prevedere e sanzionare i comportamenti che compromettono il regolare accesso al credito.

I tempi celeri non consentono il controllo al momento dell'apertura del credito o della erogazione del finanziamento, ma è necessario che siano previste delle sanzioni penali elevate, con effetti diretti sul patrimonio, mediante sequestro per equivalente e sanzioni aggiuntive, per coloro che rendono false dichiarazioni.

Federico Cafiero de Raho

Procuratore nazionale