

## ABUSI NEI FINANZIAMENTI PUBBLICI E NEI CREDITI AGEVOLATI (\*)

1. — L'argomento entra nel vasto tema della criminalità degli affari, anzi può esserne considerato un aspetto emblematico. Invero, l'abuso dei finanziamenti pubblici è un'attività oggettivamente e soggettivamente illecita, che si avvale delle procedure sofisticate apprestate dai pubblici poteri nell'attuale fase dell'economia capitalistica per trarre ingiusto profitto ai danni degli enti finanziatori e della collettività. Questa ne subisce detrimento patrimoniale non soltanto perché in fondo sono i contribuenti in massa a fornire le risorse pecuniarie agli enti finanziatori, ma anche perché i finanziamenti mal concessi si ripercuotono sulla spesa pubblica, intensificando i fenomeni inflazionistici. È facile scorgere su questo piano le connessioni tra i finanziamenti pubblici e i crediti agevolati, in quanto tali crediti sono caratterizzati da interessi molto inferiori a quelli che risultano dal gioco delle leggi di mercato del denaro e la differenza tra i tassi agevolati e quelli del mercato libero è pagata dalla generalità, non solo nel presente (cioè per la parte che lo Stato od altri enti pubblici dichiarano di assumere sul proprio patrimonio), ma anche nel futuro, per l'accertamento dei processi che alimentano l'inflazione «strisciante».

2. — L'oggetto della trattazione è facilmente determinabile con il richiamo alle leggi che nel nostro Paese autorizzano la concessione di finanziamenti con apporti di danaro o con crediti agevolati in vista di determinati obiettivi economici che i beneficiari intendono perseguire. Giuridicamente si tratta di *holdings* di diritto pubblico, che controllano imprese di diritto privato e le «partecipazioni statali», oggettivamente intese, e possono essere definite come quote di società o di enti economici, attribuite ad enti di gestione creati dallo Stato, con personalità giuridica, al fine di stimolare e controllare attività economiche di mercato, ritenute meritevoli di particolare attenzione e protezione da parte dei pubblici poteri.

---

(\*) Comunicazione letta in occasione del XIV Convegno dei Comitati di Azione per la giustizia, tenuto a Viareggio nei giorni 28-30 aprile 1978, in *Riv. Pen.* 1978, n. 9, pp. 737 ss. Pubblicato parzialmente anche in *Dialectica*, 1978, n. 3, pp. 54 ss.

Nel quadro delle partecipazioni statali, la nostra legislazione ha avuto una lenta evoluzione, che ha trovato un intenso sviluppo nell'immediato dopoguerra, specialmente per lo sviluppo dell'Italia Meridionale: l'Istituto per la ricostruzione industriale, costituito con R.D.L. 23 gennaio 1933, n. 512, fu riordinato con D.L. 12 febbraio 1948, n. 51; con D. Lgt. 2 giugno 1946, n. 360, furono previsti finanziamenti statali ad imprese industriali; con D.Lgt. 2 giugno 1946, n. 568, finanziamenti alle aziende patrimoniali (aziende termali, bacini di cultura di frutti di mare); con D.L. 30 giugno 1947, n. 783, finanziamenti per collegamenti telefonici nel Mezzogiorno; con D.L. 5 marzo 1948, n. 121, finanziamenti per opere pubbliche e per aziende agricole nel Mezzogiorno; con D.L. 29 luglio 1949, n. 481, finanziamenti per l'industria alberghiera e turistica nel Mezzogiorno; con altri provvedimenti, finanziamenti per le autostrade, la piccola proprietà contadina, gli impianti telefonici sempre nel Mezzogiorno. Con L. 10 agosto 1958, n. 642, fu istituita la Cassa per opere straordinarie di pubblico interesse nell'Italia Meridionale (Cassa per il Mezzogiorno), autorizzata ad assumere partecipazioni in altri enti ed abilitata a concedere finanziamenti per iniziative private. In quel periodo, fu creato altresì l'Ente nazionale idrocarburi (E.N.I.), con L. 10 febbraio 1953, n. 136, abilitato ad assumere partecipazioni in società per azioni ed a servirsi di società controllate o collegate. Il fenomeno è stato talmente ampliato, che per tenerne le fila è stato costituito un apposito Dicastero (Ministero delle partecipazioni statali). I relativi enti hanno certamente dato un sensibile contributo allo sviluppo industriale in Italia, specialmente nel Meridione, ma vi sono state parecchie dispersioni di capitali, per la concessione di finanziamenti ad imprenditori individuali ed a società commerciali che non erano in grado di farli fruttare. Un fenomeno che è stato particolarmente criticato è quello dell'assegnazione di finanziamenti destinati allo sviluppo agricolo e industriale nel Mezzogiorno ad imprese che avevano i loro centri d'interessi economici in regioni del Centro-Nord ed i cui utili venivano quindi riciclati in aree al di fuori dell'economia meridionale. È però molto difficile cogliere estremi di reato in queste indirette deviazioni dagli scopi ultimi a cui i detti finanziamenti erano in fondo destinati.

Nel quadro delle partecipazioni statali in genere, sono certamente sconcertanti alcuni episodi di disamministrazione, che hanno portato a clamorosi dissesti (Egam, Unidal, Alfasud); ma, qualora vi siano stati illeciti, questi sono inquadrabili negli schemi dei reati contro la pubblica amministrazione (artt. 314 e segg. cod. pen.) se commessi da pubblici ufficiali o da incaricati di pubblico servizio, oppure negli schemi dei cosiddetti reati societari (artt. 2621 e segg. cod. civ.) se commessi da amministratori o sindaci di società commerciali. È da rilevare, comunque, che la legislazione penale italiana non ha preso in specifica considerazione comportamenti tipici, desunti da certi modelli

operativi non corretti, che sono venuti in uso nell'attività degli enti a partecipazione statale: comportamenti che avrebbero meritato particolare attenzione perché in molti casi è difficile distinguere dove finisca il vero e proprio esercizio di pubblica funzione o di pubblico servizio e dove cominci l'attività economica tipica della libera iniziativa privata, e quindi stabilire se certi fatti palesemente abusivi siano punibili a titoli di reati «propri» o di reati comuni ascrivibili anche a qualsiasi privato.

Non è questa la sede per parlare di responsabilità politiche, ma basta accennare che esse possono essere di varie specie: per avere orientato il legislatore a privilegiare alcuni tipi di attività imprenditoriali rispetto a tante altre attività pubbliche o private, senza una chiara prospettiva di reali utilità per la economia del paese; per avere qualche volta prestato orecchio a persone che per loro fini, non rispondenti ai pubblici interessi, speravano di ottenere un trattamento di favore per attività da loro programmate; per avere influenzato in vari modi gli organi chiamati ad assegnare i finanziamenti e gli enti erogatori al fine di far conseguire a certi imprenditori, o gruppi di imprenditori, particolari vantaggi. Gli esponenti del potere politico implicati in simili operazioni, per altro, incorrono in responsabilità penale per i suddetti reati contro la pubblica amministrazione, se hanno operato nell'esercizio di pubbliche funzioni o di pubblici servizi.

3. - Nell'economia italiana, hanno avuto larga sfera di applicazione i mutui a tassi agevolati, concessi per finalità privilegiate (crediti di scopo). Ricordiamo specialmente: il credito fondiario (previsto dal R.D. 16 luglio 1905, n. 649 e successive modificazioni); il credito edilizio (regolato dal T.U. approvato con R.D. 28 aprile 1938, n. 1165 e successive modificazioni), che si presenta come una specializzazione del credito fondiario, intesa a favorire le costruzioni di case di abitazione; il credito agrario (regolato dal D.L. 29 luglio 1927, n. 1509, e successive modificazioni) inteso a finanziare gli impianti di miglioramento agricolo o pure attività di esercizio agricolo bisognose di sussidi; il credito industriale (regolato dal R.D.L. 13 novembre 1931, n. 1398 e successive modificazioni), inteso a sostenere l'installazione, il miglioramento o la riconversione di impianti industriali; il credito navale (regolato dal D.L. 2 giugno 1946, n. 491, dalla L. 8 marzo 1949, n. 75, dalla L. 17 luglio 1954, n. 222 e successive), sottospecie del credito industriale rivolta a favorire cantieri navali ed armatori; il credito alberghiero e turistico (regolato dal R.D.L. 12 agosto 1937, n. 1561, dal D.L. 29 maggio 1946, n. 452 e successive modificazioni), rivolto a favorire la costruzione di alberghi e iniziative turistiche, il credito cinematografico e teatrale (regolato dal R.D. 14 novembre 1935, n. 2504, dalla L. 4 novembre 1965, n. 1213 e successive modificazioni), inteso a finanziare la produzione e la programmazione di

films e gli spettacoli teatrali. In quest'ultimo settore, è da ricordare che alla stregua della citata legge del 1965 vengono accordati contributi e premi di qualità per opere di particolare valore artistico e culturale.

4. — Ognuna di queste forme di crediti agevolati presenta ampie possibilità di abusi. È ben possibile, anzitutto, configurare ipotesi di corruzione passiva, di peculato, di malversazione, di interesse privato in atti di ufficio, di abuso innominato di ufficio nei confronti degli esponenti degli enti pubblici che accordano finanziamenti, e degli enti bancari di diritto pubblico, ai quale va attribuita, secondo i casi, la qualità di pubblici ufficiali o di incaricati di pubblico servizio. Valgono, naturalmente, le ipotesi di reato previste dagli artt. 2621 e segg. cod. civ. per coloro che hanno cariche sociali, nel caso di violazione delle relative disposizioni, ed altresì per i dirigenti, commissari e membri degli organi di sorveglianza degli istituti di credito, in base all'esplicita parificazione fatta dall'art. 92 della L. 7 marzo 1938, n. 141.

Numerose sono le operazioni abusive che possono esser compiute dai privati che ottengono o cercano di ottenere finanziamenti e crediti agevolati per i quali non avrebbero diritto, o che se li procurano in misura superiore a quella loro spettante. Per i mutui di scopo, il tipo di frode più frequente consiste nel pretestare la finalità di svolgere quella specie di iniziativa economica per cui la legge consente la concessione del prestito; ma qualche volta si ha una specie di *dolus superveniens*, dopo la regolare concessione del prestito, con un mutamento di destinazione verso attività economiche diverse. Sono di comune nozione i trucchi a cui spesso si è fatto ricorso per fruire di crediti agrari, edilizi, alberghieri, industriali e di altre categorie privilegiate: ad esempio, la costituzione di false cooperative che mascherano speculazioni capitalistiche, per costruzione di ville camuffate come fabbricati agricoli, per l'edificazione di case in un certo tono da rivendere sul mercato libero in luogo di case di tipo economico o addirittura popolare da assegnare ai soli soci; la costruzione di case con il pretesto di apprestare alberghi; la messinscena di impianti industriali con molte pretese (dichiarate), ma con la consapevolezza che essi non potranno mai avere un reale sviluppo produttivo; la creazione di cantieri apparentemente destinati ad importare navi nel territorio italiano per acquistare navi, anche di seconda mano, all'estero; la messa in produzione di films scopertamente «di cassetta» presentati come opere di notevole valore artistico. Tali abusi rivestono quasi sempre i caratteri di delitti contro il patrimonio mediante frode: specialmente, di truffa aggravata ai sensi dell'art. 640 cod. pen., potendosi ben cogliere gli estremi di una truffa contrattuale nella falsa rappresentazione di circostanze di fatto che danno diritto a condizioni di favore nella stipulazione di un mutuo, o creano i presupposti per la concessione di

un finanziamento. Spesso concorrono, come reati strumentali, quelli di false dichiarazioni (art. 483 cod. pen.) e di falsità in atti, talvolta in concorso con pubblici ufficiali disposti ad attestare cose non vere (artt. 479 e segg. cod. pen.).

5. — Tutte queste frodi sono agevolate dalla insufficienza e dalla inefficienza dei controlli che dovrebbero assicurare la corrispondenza delle iniziative finanziate alla finalità che la legge vorrebbe favorire. Alcune leggi come quelle relative alla Cassa per il Mezzogiorno, prevedono controlli specifici di organi statali, anche perché è prevista la possibilità di revoca del finanziamento o dell'agevolazione creditizia, ma nella maggior parte dei casi i controlli si esauriscono quasi del tutto al momento della concessione del finanziamento o del mutuo, e non ne è imposta la costante e metodica prosecuzione fino a quando è possibile una devianza nella destinazione economica dei capitali messi a disposizione dei beneficiari. In gran parte dei casi, i controlli sono delegati, più o meno espressamente, agli istituti di credito che sono chiamati a somministrare il danaro formante oggetto del mutuo; ma quasi tutti non hanno un'attrezzatura amministrativa idonea a compiere verifiche «a tappeto» per seguire le vicende di ciascun utente di mutuo agevolato, né collegamenti istituzionali con organi statali o di enti locali (uffici finanziari, uffici tecnici, comunali, comandi di polizia statali e comunali, fra cui specialmente la Guardia di finanza) e soprattutto i funzionari di banca non hanno vocazione per altre forme di vigilanza che non siano strettamente patrimoniali. I banchieri ed i bancari tradizionalmente sono portati a stare attenti, più che altro, alle vicende economiche dei mutui: pagamento di interessi, restituzione del capitale, conservazione delle garanzie, ed i beneficiari di mutui badano perciò a non provocare le loro reazioni pagando fedelmente le rate e mantenendo valide le garanzie patrimoniali. In effetti, le banche non sono mai state organi di controllo sociale nel senso di condizionamento dell'atteggiamento civico delle persone, ma anzi hanno contribuito ad esasperare certe tendenze al lucro a tutti i costi, fornendo comodi paraventi ai loro clienti (come il segreto bancario).

D'altra parte la mentalità culturale dominante del massimo profitto ha molto appannato la moralità dei possessori di capitali da reimpiegare, i quali si precipitano d'impulso verso facilitazioni offerte dal mercato del denaro senza troppi scupoli. La previsione legislativa di finanziamenti con danaro pubblico o di mutui agevolati (con interessi differenziali a carico della collettività) si presenta come una delle tante possibilità favorevoli offerte dal gioco delle forze economiche, sebbene si tratti in realtà di interventi artificiosi dei pubblici poteri che si risolvono a spese della massa dei contribuenti. Pertanto, i profittatori si sentono rimordere la coscienza molto meno degli autori di frodi che danneggiano direttamente ed immediatamente il patrimonio

di altri individui o di piccoli e ben definiti gruppi di operatori economici, anche perché l'opinione delle classi medie, che tanto incide sul costume, mostra di riprovare piuttosto limitatamente questo genere di speculazioni.

Probabilmente, proprio a ciò è dovuto se la legislazione penale ha reagito con scarsa sensibilità alle frodi che si commettono nel campo di cui ci stiamo occupando e non ha messo particolare impegno nell'identificare specifiche ipotesi criminose. È significativo che nel codice penale fra i delitti contro l'economia, l'industria e il commercio (artt. 511 e segg.) non sia stata formulata alcuna fattispecie criminosa implicante le tipiche condotte e lesioni di interessi che proliferano nei vari settori sopra esaminati; è vero che il detto codice è nato nel 1930, cioè in un periodo di tempo nel quale il fenomeno del finanziamento pubblico o dei crediti di favore era agli albori, ma è da tenere presente che nell'ultimo trentennio tale fenomeno ha avuto tanto sviluppo e si sono formate larghe prassi di ricorsi abusivi, senza che le correnti di opinione aventi peso nella legiferazione abbiano avvertito il bisogno di rimediare alle riscontrate carenze.

6. — Per una efficace opera di prevenzione e di repressione, occorre anzitutto inquadrare il problema in una nuova ottica: e questo è uno dei più apprezzabili risultati del Convegno. È opportuno rendersi conto che i finanziamenti a fondo perduto ed i crediti agevolati con accollo parziale di interessi a carico dello Stato o di altri enti pubblici sono forme di erogazione di *pubblica pecunia*: il danaro che serve per tali operazioni grava in realtà sul bilancio statale, mentre in tutti gli altri crediti a basso interesse la differenza rispetto a quello del mercato grava sul bilancio economico nazionale. Pertanto, appare strano che la concessione e l'impiego dei relativi fondi sfugga al controllo degli organi dello Stato che sono chiamati per legge a vigilare sulla spesa pubblica, in particolare della Corte dei Conti. E non è meno strano che tutti coloro i quali maneggiano e gestiscono tali fondi conservino ad ogni effetto la figura di privati imprenditori, tenuti solo ad un vincolo obbligatorio di natura civile e tutt'al più a qualche adempimento formale di carattere amministrativo, e non siano parificati ai concessionari che in qualsiasi modo gestiscono danaro pubblico. Sembra che il passaggio dei finanziamenti e dei mutui attraverso le banche abbia depurato del tutto questi fondi da ogni impronta di pubblicità, nonostante l'inequivoca provenienza e l'incostabile incidenza sul bilancio statale, oltre ai riflessi indiretti sulla pubblica economia.

Ed allora, occorre sistemare in una migliore prospettiva il sistema sanzionatorio. Conviene ovviamente tener conto dell'esigenza di evitare un ulteriore appesantimento della penalizzazione, secondo i moderni orientamenti, i quali hanno avvertito la necessità di ridurre l'inflazione dei deterrenti penali, che ha portato alla loro svalutazione

nella coscienza collettiva; e quindi sforzarsi di rendere più efficiente il sistema, con una gamma di misure varie che facciano barriera agli abusi su più fronti.

Non si può certamente rinunciare alle sanzioni penali, sia perché la loro deterrenza è tuttora la più efficace, sia perché la reazione sociale nei confronti di alcuni abusi più riprovevoli reclama un trattamento di massimo rigore, che è appunto quello delle pene tradizionali. Ma è necessario apprestare una serie di altre sanzioni, per infrazioni di comandi e divieti imposti a titolo di ostacolo per prevenire abusi più gravi.

Nella sfera della repressione penale, si propone:

*a)* di prevedere una serie di fattispecie criminose più comprensiva e penetrante per punire i comportamenti di coloro che, avendo una qualsiasi ingerenza nell'assegnazione e nell'erogazione di finanziamenti e di agevolazioni creditizie (quindi, dei dipendenti di enti pubblici e privati operanti nei detti settori) consentono abusi di ogni genere;

*b)* di parificare all'ipotesi di abusive concessioni di tali benefici quella della omissione dolosa dei controlli sull'impiego dei fondi;

*c)* di prevedere una serie di fattispecie penali comprensiva e penetrante per coloro che fraudolentemente si procurano benefici del genere;

*d)* di imporre a costoro obblighi di rigorosa documentazione sulla gestione dei fondi ottenuti e dei crediti agevolati;

*e)* di prevedere per le relative infrazioni altre sanzioni extra-penali;

*f)* di comminare, accanto alle sanzioni detentive e pecuniarie, altre misure cumulative ed alternative, come la confisca dell'indebito profitto e l'inabilitazione da attività professionali (ad esempio, il divieto di contrattare con la pubblica amministrazione);

*g)* di porre in essere una efficiente struttura di polizia preventiva articolata sulla Guardia di finanza, sui funzionari delle amministrazioni finanziarie e della Banca d'Italia ed una organica struttura di vigilanza giuridica che faccia capo al controllo della Corte dei Conti.