

finalità strutturali ed al secondo per le risorse proprie tradizionali²². Tali elementi quantitativi, da rapportare anche all'entità dei finanziamenti concessi, devono essere interpretati secondo una corretta chiave di lettura, che tenga presente le peculiarità dell'ordinamento giuridico e dell'assetto organizzativo interno deputato all'accertamento delle irregolarità a danno del bilancio comunitario.

Vanno, difatti, evidenziati i tratti specifici del sistema giuridico nazionale che stabilisce l'obbligo di rapporto delle notizie di reato all'Autorità Giudiziaria da parte dei pubblici funzionari incaricati dell'esecuzione dell'attività di controllo, unitamente alla correlata obbligatorietà dell'azione penale da parte della Magistratura inquirente. Non va, altresì, sottaciuta la previsione di uno specifico e dissuasivo impianto sanzionatorio di carattere amministrativo che contempla, per il comparto degli aiuti in agricoltura, l'applicazione di una sanzione pecuniaria pari all'importo indebitamente percepito, indipendentemente da quella penale.

In relazione alla tipologia ed ai compiti svolti dai numerosi organi preposti all'attività ispettiva, va, peraltro, registrata la presenza operativa sull'intero territorio nazionale della Guardia di Finanza, Forza di polizia a speciale competenza economica e finanziaria. Agli appartenenti a tale Organismo - titolari della funzione di polizia giudiziaria e congiuntamente delle potestà di polizia amministrativa - è riconosciuta dall'ordinamento giuridico la possibilità di impiegare, nella specifica materia, i penetranti poteri previsti per l'accertamento delle violazioni di natura tributaria, tra cui, ad esempio, la possibilità di ricerca di documenti e di accesso nei locali aziendali per

²² Cf. all. 7.

l'individuazione di frodi ed irregolarità anche a danno del bilancio comunitario. Tale scelta normativa consente l'avvio di sistematici controlli d'iniziativa di natura cd. *antifrode*, che in termini di risultati si qualificano per margini di remuneratività decisamente superiori rispetto a quelli *ex ante* od *ex post*, previsti dalla normativa comunitaria di settore.

Oltre a quanto appena sottolineato, una speciale testimonianza della particolare sensibilità del Paese all'azione a tutela degli interessi finanziari della Comunità è desumibile dall'allegato 8 che ha l'effetto di evidenziare come gli organismi ispettivi italiani si qualificano per un numero di contatti con gli archivi telematici comunitari²³, in misura straordinariamente superiore a quella degli altri Stati Membri. Questo profilo evidenzia, al di là delle differenze potestative, una volontà di agire e quindi di acquisire preliminarmente indicazioni in ordine ad ipotesi trasgressive sui finanziamenti comunitari.

Nell'insieme, quindi, la maggior presenza ispettiva ed i più accentuati ritorni investigativi ed operativi del sistema Italia sono espressione, in piena obiettività, non di una più accentuata tendenza fraudolenta dei percettori italiani ma, più correttamente, di una sensibilità del Paese ai profili ed alle finalità comunitarie particolarmente responsabile ed attenta.

²³ Ci si riferisce all'AFIS - *Anti Fraud Information System* - che è un sistema di messaggistica "chiuso", ordinariamente utilizzato nello scambio d'informazioni tra i Paesi membri e tra questi e la Commissione europea/OLAF, nell'ambito del Regolamento nr. 515/97.

ALLEGATO 1**IL BILANCIO DELL'UNIONE EUROPEA**

A partire dal 1° gennaio 1968 le Comunità europee predispongono un bilancio generale unico, in cui è riportato lo stato delle entrate e delle uscite con riferimento al periodo temporale 1° gennaio - 31 dicembre di ogni anno.

Il bilancio è disciplinato dal titolo secondo della parte quinta del Trattato che istituisce la Comunità economica europea (Trattato CEE) e dal Regolamento finanziario¹. I principi del bilancio dell'Unione sono identici a quelli del bilancio italiano (integrità, unicità, veridicità, annualità, universalità, specialità, buona gestione) ad eccezione di quelle di pareggio, che caratterizza i bilanci, come quello europeo, a finanza derivata.

E' previsto un sistema di finanziamento autonomo e diretto dell'Unione, che dispone di entrate indipendenti rispetto alle finanze dei singoli Stati membri, qualificate come "risorse proprie", le quali, a loro volta, vengono indistintamente utilizzate per il finanziamento di tutte le spese gestite dalle Comunità, consistenti, principalmente, nei finanziamenti necessari a garantire il perseguimento degli obiettivi previsti nel quadro delle singole politiche comunitarie.

LE ENTRATE DI BILANCIO

Le "risorse proprie" sono costituite dalle entrate provenienti da:

- prelievi, supplementi, importi supplementari o complementari, importi o elementi addizionali ed altri diritti fissati o da fissare dalle Istituzioni delle Comunità sugli scambi

¹ Titoli secondo, terzo e quarto della parte prima del Regolamento (CE Euratom) 1605/2002 del Consiglio del 25 giugno 2002 e le correlate norme del Regolamento di esecuzione (Reg. 2342/2002 della Commissione del 23 dicembre 2002).

con i Paesi non membri nel quadro della politica agricola comune, nonché contributi ed altri diritti previsti nell'ambito dell'organizzazione comune nei mercati nel settore degli zuccheri;

- dazi della tariffa doganale comune ed altri diritti fissati o da fissare sugli scambi con Paesi non membri;
- altri contributi eventualmente previsti nel quadro della politica comune, conformemente ai dettami contenuti nei trattati istitutivi.

Il complesso delle entrate comunitarie rappresentate dai prelievi agricoli, dagli importi supplementari sopra definiti, dai dazi doganali e dai contributi sullo zucchero, viene comunemente indicato con l'espressione "risorse proprie tradizionali".

Nel tempo sono state apportate profonde innovazioni alle entrate rientranti nella categoria "aperta" degli "altri tributi", in base alle quali affluiscono al bilancio della Comunità, oltre ai prelievi agricoli e ai dazi doganali, quelle provenienti dall'applicazione di un'aliquota uniforme per tutti gli Stati membri, sull'imponibile Iva determinato anch'esso in modo uniforme per gli Stati stessi, secondo regole comunitarie, nonché dall'applicazione di un'aliquota - da determinarsi nel quadro delle procedure di bilancio, tenuto conto di tutte le altre entrate - sulla somma dei prodotti nazionali lordi di tutti gli Stati membri, definiti secondo norme comunitarie (c.d. "quarta risorsa").

LE USCITE DI BILANCIO

Nelle "uscite" del bilancio generale dell'Unione europea, sono incluse, oltre alle spese relative al funzionamento delle diverse Istituzioni comunitarie, alla gestione del personale, alle infrastrutture, ecc., quelle concernenti l'attuazione delle politiche comunitarie, corrispondenti agli obiettivi stabiliti dal trattato di Roma del 1957 istitutivo della Comunità

europèa, che sostanzialmente sono riconducibili alla crescita delle economie degli Stati membri e quindi dell'occupazione.

Nel quadro delle politiche comunitarie è operabile una distinzione fondamentale, che consente di individuare due "macro-comparti" che assorbono la parte prevalente delle risorse:

- la politica agricola comune;
- le politiche a finalità strutturale.

In particolare, gli obiettivi principali della P.A.C. sono finalizzati nell'incrementare la produttività dell'agricoltura (sviluppando il progresso tecnico, assicurando lo sviluppo razionale della produzione agricola ed un migliore impiego dei fattori di produzione, in particolare della mano d'opera), nonché nell'assicurare un equo tenore di vita alla popolazione agricola e nello stabilizzare i mercati, garantendo la sicurezza degli approvvigionamenti ed assicurando prezzi ragionevoli nelle consegne dei consumatori. In questo contesto, i mercati dei prodotti agricoli sono stati organizzati sulla base di tre principi fondamentali, cioè dell'unicità di mercato, della preferenza comunitaria e della solidarietà finanziaria. La responsabilità degli interventi finanziari fa capo al Fondo europeo di orientamento e garanzia agricola/seziona garanzia (FEOGA), istituito nel 1962, che costituisce - a testimonianza della posizione privilegiata dall'agricoltura nel processo di unificazione europea - la prima voce di spesa del bilancio dell'Unione.

Per quanto attiene alle politiche strutturali, queste sono rappresentate da tutte le forme di finanziamento erogate dall'Unione, finalizzate a compensare gli squilibri economici e, di riflesso sociali, esistenti fra le diverse regioni del territorio europeo e che costituiscono un ostacolo alla creazione di uniformi condizioni di crescita e sviluppo nel continente. In

questo contesto, assumono particolare rilievo le provvidenze erogate dai seguenti "fondi strutturali", ognuno dei quali è deputato a gestire interventi finanziari in uno specifico settore, attraverso un sistema di pianificazione e realizzazione di carattere "integrato", fondato, cioè, sul contestuale ricorso a più "fondi":

- FEOGA - Sezione Orientamento;
- Fondo Sociale Europeo (FSE);
- Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR);
- Strumento Finanziario di Orientamento della Pesca (SFOP).

ALLEGATO 2**PRINCIPALI TIPOLOGIE DI FRODE****Settore delle entrate**

Le frodi nel comparto delle entrate vengono realizzate attraverso i seguenti sistemi di sottrazione totale o parziale al pagamento dei diritti di confine:

- mancata presentazione delle merci alla dogana di destino. Presso l'ufficio doganale di partenza vengono, difatti, emessi documenti attestanti l'invio di merci a ditte destinatarie ubicate sul territorio nazionale, inesistenti ovvero inconsapevoli. La merce importata, non presentata in dogana, è clandestinamente dirottata al consumo interno, mentre la documentazione necessaria per lo svincolo della cauzione viene munita di false attestazioni di allibramento e di impronte di timbri falsi o sottratti illecitamente;
- introduzione nell'area comunitaria di merci in regime di transito, che vengono successivamente dirottate al consumo interno. Durante il trasporto, la documentazione a scorta della merce comprovante l'origine extra-comunitaria della stessa, viene sostituita con altra attestante la provenienza da un Paese della Comunità. Nel contempo, al fine di comprovare l'uscita dei prodotti dal territorio comunitario, si provvede alla fraudolenta vidimazione dei documenti di transito, principalmente a mezzo di timbri falsi. Se trattasi di prodotti agricoli, la merce in tal modo introdotta in esenzione dei prelievi e dei dazi, può beneficiare di finanziamenti a carico di FEOGA e, se successivamente esportata, di restituzioni all'esportazione;

- immissione nel territorio comunitario di beni dichiarati per quantitativi inferiori a quelli effettivamente importati - mediante opportune operazioni di occultamento del carico - ovvero indicando, nella relativa documentazione, voci doganali diverse da quelle reali, allo scopo di beneficiare indebitamente di agevolazioni o esenzioni. Relativamente a tale ultimo sistema, vengono inviati in territorio comunitario mezzi carichi di generi ad alta incidenza fiscale scortati da documenti doganali attestanti il trasporto delle sole merci di copertura per un peso pari a quello di queste ultime, con successivo "scarico" - prima di giungere alla dogana di destino e senza rimozione dei sigilli doganali dei prodotti "sensibili", sostituiti da merci simili a quelle di copertura, che vengono regolarmente presentate in dogana. In alternativa, vengono emessi, presso la dogana di partenza, regolari documenti attestanti il trasporto della merce, in cui successivamente, con adeguate strumentazioni, viene modificata la denominazione e la classificazione merceologica dei prodotti;
- utilizzo di false dichiarazioni di origine, allo scopo di beneficiare indebitamente delle aliquote preferenziali applicabili ai prodotti originari di determinati Paesi, nonché per sottrarsi ai contingentamenti applicabili alle merci provenienti da determinati Stati;
- introduzione di prodotti in regime di temporanea importazione (o perfezionamento attivo), al dichiarato scopo di sottoporre le stesse a lavorazione, manipolazione o trasformazione, per essere in seguito nuovamente esportate, entro i termini di legge. La merce, anziché essere effettivamente riesportata, viene dirottata clandestinamente al consumo interno - evitando in tal modo il pagamento dei diritti dovuti per l'importazione definitiva - producendo, nel contempo, documentazione fittizia atta a certificare l'esportazione in realtà non avvenuta;

- sottovalutazione di valori imponibili, al fine di evadere i diritti "ad valorem" previsti per l'importazione, nonché per effettuare operazioni in misura superiore ai contingenti massimi eventualmente stabiliti, mediante il pagamento parziale del controvalore in contanti e la mancata esposizione di quanto dovuto nella copia della fattura esibita in dogana, nonché attraverso l'omessa indicazione di alcune spese imponibili.

Settore delle uscite.

Le frodi a danno del F.E.O.G.A. nelle ipotesi di finanziamenti relativi ad ammassi di pubblico intervento e ad attività di stoccaggio di natura privata o di assuntoria possono essere attuate mediante:

- la presentazione di domande per quantitativi superiori a quelli effettivamente conferiti, supportate da documentazioni ideologicamente false ovvero relative alle medesime merci presentate più volte alle strutture pubbliche di acquisizione dei prodotti;
- la manomissione di dispositivi di pesatura delle merci conferite;
- la sottrazione dei prodotti acquisiti in virtù di contratti di assuntoria e loro collocamento sul mercato, prima delle scadenze contrattuali;
- la richiesta di finanziamento per stoccaggi privati, riferite a periodi temporali superiori a quelli in cui le operazioni hanno effettivamente avuto luogo;
- il conferimento all'intervento - pubblico o privato - di generi appartenenti a categorie merceologiche più scadenti, anche con la successiva sostituzione del prodotto negli impianti di stoccaggio;
- l'avvio all'ammasso di prodotti di origine extracomunitaria, ovvero di derrate che hanno già usufruito di altre provvidenze comunitarie.

Per quanto concerne il comparto degli aiuti alla produzione ed alla trasformazione le tecniche illecite riguardano:

- la presentazione di molteplici richieste di finanziamento in relazione ai quantitativi di prodotto ottenuti da una medesima unità produttiva;
- simulazioni di produzioni maggiorate rispetto al reale;
- l'utilizzo di false certificazioni finalizzate a classificazioni merceologiche non ammesse al beneficio;
- le richieste di aiuto da parte di strutture caratterizzate da una capacità produttiva del tutto inesistente;
- l'emissione o utilizzazione di fatture relative ad operazioni inesistenti, volte a documentare acquisti di materie prime o di materiali di condizionamento;
- simulazione di trasporti di merce di vario genere (materia prima, generi di condizionamento, prodotto finito confezionato), attraverso documenti di trasporto falsi utilizzati;
- indebita destinazione alle particolari provvidenze - previste unicamente per i prodotti d'origine comunitaria - di derrate agricole di provenienza extra-comunitaria, clandestinamente introdotte sulla base di documentazione doganale falsa attestante la provenienza da un paese aderente alla Comunità;
- dirottamento clandestino del prodotto ad uso diverso da quello per cui è stata concessa la sovvenzione;
- mantenimento - totale o parziale - dei terreni agricoli dichiaratamente sottratti alle coltivazioni per le quali è stato concesso il contributo per l'abbandono, negli stessi impieghi originari.

Relativamente alle frodi in materia di restituzione all'esportazione le condotte afferiscono:

- l'uso di mendaci indicazioni di destinazioni geografiche per le quali sono previsti importi maggiori ovvero l'indicazione di fittizie classificazioni merceologiche, allo stesso fine;
- l'impiego di documentazione doganale attestante l'avvenuta esportazione di merce, in realtà mai effettuata ovvero realizzata in minima parte;
- la sostituzione del prodotto, dopo le formalità di esportazione, con altro non ammesso ai benefici e successiva clandestina reintroduzione nel territorio comunitario, ricorrendo a false certificazioni comprovanti l'immissione in consumo in un Paese terzo;
- il dirottamento clandestino al consumo interno di merci provenienti da paesi extra comunitari in regime di transito comunitario.

In merito alle frodi commesse nel settore dei fondi strutturali, le tecniche illecite si concretizzano ne:

- la produzione di documenti materialmente e/o ideologicamente falsi relativi a spese per corsi di formazione professionale, in realtà non effettuati o svolti per periodi temporali o numero di frequentatori in misura inferiore a quella dichiarata;
- l'interposizione di soggetti di comodo, in possesso dei requisiti richiesti per la presentazione di progetti destinati a non essere mai realizzati, ma ideati al solo scopo di appropriarsi delle provvidenze così ottenute ed eludere sia le conseguenti azioni di recupero sia le emergenti responsabilità penali;

- l'utilizzo, nell'ambito di progetti per l'incentivazione delle attività produttive, di non veritieri giustificativi di spesa - quali fatture per operazioni inesistenti - relativi ad acquisti fittizi e/o maggiorati di impianti ed attrezzature ovvero false attestazioni sullo "stato di avanzamento dei lavori";
- la non incerenza di costi relativi alla realizzazione di opere ed alla rendicontazione di prestazioni di servizi.

FEOGA GARANZIA*					FONDI STRUTTURALI*			
ANNO	CASI	AMMONTARE IRREGOLARE (€1000)	% DI BUDGET	BUDGET (€1000)	CASI	AMMONTARE IRREGOLARE (€1000)	% DI BUDGET	BUDGET (€1000)
2004	3.401	82.064	0,19	42.935.000	3.339	695.600	2	35.665.000
2003	3.237	169.724	0,39	43.606.858	2.487	482.215	1,57	30.763.696
2002	3.285	198.078	0,46	42.781.898	4.656	614.094	2,01	30.556.348
2001	2.415	140.685	0,34	41.866.940	1.194	201.549	0,68	29.829.680
2000	2.967	474.562	1,17	40.437.400	1.217	114.227	0,45	25.556.000

ALLEGATO 3

* Fonte: Relazione annuale sulla tutela degli interessi finanziari della Comunità - anno 2004

ALLEGATO 4

RISORSE PROPRIE TRADIZIONALI *		
ANNO	CASI	AMMONTARE IRREGOLARE (€1000)
2004	2.735	205.692
2003	2.659	276.453
2002	2.418	344.395
2001	2.266	286.229
2000	2.579	509.968

* Fonte: Relazione annuale sulla tutela degli interessi finanziari della Comunità - anno 2004

ALLEGATO 5

La cooperazione amministrativa nel contrasto alle frodi comunitarie.**1. Presupposti**

Il lungo processo di integrazione europea ha registrato negli ultimi anni un susseguirsi di risultati senza precedenti. Le tappe fondamentali di questo graduale sviluppo, originariamente previste nell'Atto Unico del 1987 e nel Piano Delors del 1990, sviluppate nel Trattato di Maastricht del 1992 e poi portate alla forma attuale con il Trattato di Amsterdam del 1997, hanno comportato, fra l'altro, la liberalizzazione - nel 1990 - dei movimenti di capitale; il completamento del mercato unico nel 1993, con la rimozione di ogni ostacolo alla libera circolazione delle merci e l'avvio delle politiche di tutela della concorrenza; la realizzazione, a partire dal 1° gennaio 1999, dell'Unione Economica e Monetaria (U.E.M.), che dal 2002 ha trovato anche il suo riscontro fisico sotto forma di circolazione di una unica moneta.

Tra i riflessi pratici di questi eventi troviamo lo scenario venutosi a determinare a seguito dell'eliminazione delle frontiere comunitarie interne (e adozione delle quattro libertà fondamentali: libera circolazione di merci, capitali, servizi e persone): esso ha infatti, seppure involontariamente, costituito terreno fertile per lo sviluppo di attività fraudolente particolarmente insidiose, giacché ha messo a disposizione delle organizzazioni criminali uno "spazio economico unitario" caratterizzato sia dall'ampiezza del nuovo ambito territoriale, sia dalle residue compartimentazioni tuttora esistenti fra le diverse Amministrazioni nazionali (disarmonie legislative, stato dei sistemi di comunicazione, problemi linguistici), che oppongono resistenza alle strategie di coordinamento perseguite a livello comunitario.

Una delle situazioni di maggiore pericolosità si riscontra nella circolazione delle merci, ove l'evoluzione normativa ha realizzato la completa indifferenza, sotto il profilo doganale, di qualsiasi

punto del territorio comunitario rispetto a qualsiasi altro, a prescindere dai rispettivi contesti geografici di ubicazione. In ragione di ciò, le merci introdotte nel territorio dell'Unione a partire da una qualsiasi frontiera esterna (terrestre, marittima o aeroportuale) possono circolare - sotto vincolo doganale o in libera pratica - senza alcuna formalità tra tutti i Paesi membri, allo stesso modo, nello svolgimento dei traffici commerciali sotto vincolo doganale rilevano, in ogni caso, soltanto gli uffici doganali di origine e di destino dei trasporti, che rappresentano gli unici punti in cui l'operatore e le sue merci vengono assoggettati, con carattere di sistematicità, all'azione degli Organi amministrativi e di controllo.

Per effetto di questa evoluzione diviene indispensabile un approccio "globale" al problema, in cui, tenendo conto delle effettive caratteristiche del mercato unico, venga realizzato un sistema armonico di vigilanza e sicurezza finanziaria, articolato in stretta aderenza alle necessità imposte dalle condizioni economiche di riferimento.

Deve tuttavia tenersi conto del pericolo che eventuali reciproche inefficienze condizionino il sistema globalizzato, poiché ogni momento di caduta nella vigilanza richiesta dai diversi contesti determina ricadute negative "a cascata" sull'efficacia dell'attività di controllo degli Stati membri in tutti gli altri nodi sensibili.

Un ulteriore elemento di instabilità del contesto - peraltro di natura contingente e non strutturale come quello appena considerato - è dato dalla frammentazione politica ed amministrativa che caratterizza lo scenario continentale a seguito della caduta dei regimi dei Paesi dell'Europa dell'Est: a fronte di realtà altamente dinamiche rispetto all'Europa comunitaria, questi Paesi hanno evidenziato anche assetti interni - sociali, amministrativi, giudiziari - non completamente stabili, diventando così possibili basi logistiche per le attività illecite.

A fronte di un così vasto panorama di riferimento dei traffici internazionali, una delle strategie di lotta concretamente efficace ed effettivamente perseguibile dalle strutture statuali e sovranazionali è quella basata sulla cooperazione fra i vari organismi che, in ogni Paese, organizzano, coordinano ed attuano le attività investigative.