Lotta alle frodi in danno delle uscite di bilancio dell'Unione europea

DOCUMENTO DI ANALISI N. 17

DOCUMENTO
DI ANALISI

Ufficio Valutazione Impatto
Impact Assessment Office

Senato della Repubblica

Questo *Documento di analisi* è a cura di

FORTUNATO LAMBIASE, Senato della Repubblica

COMANDO GENERALE DELLA GUARDIA DI FINANZA - III REPARTO OPERAZIONI - UFFICIO TUTELA USCITE E MERCATI

GEN. B. GIOVANNI AVITABILE

COL. T.ST ORIOL DE LUCA

MAGG. LORENZO VILLANI

CAP. ITALO TOMMASINO

Questo lavoro si inserisce all'interno della collaborazione tra il Senato della Repubblica e la Guardia di Finanza definita dal protocollo di intesa siglato dalle due amministrazioni.

I dati sono aggiornati al 30 novembre 2017

PAROLE CHIAVE: FRODI; IRREGOLARITÀ; BILANCIO UE; AZIONE DI CONTRASTO

Quest'opera è distribuita con Licenza Creative Commons Attribuzione - Non commerciale - Non opere derivate 4.0 Internazionale

La lotta alle frodi in danno delle uscite di bilancio dell'Unione europea

Maggio 2018

Questo dossier, elaborato in collaborazione con la Guardia di Finanza, analizza il complesso dei finanziamenti erogati dall'Unione europea per sostenere il tessuto socio-economico degli Stati membri e illustra il sistema nazionale di gestione e controllo dei contributi Ue; descrive i meccanismi illeciti che permettono l'incasso abusivo dei fondi comunitari, fornendo una casistica dei sistemi più rilevanti; esamina le funzioni della Guardia di Finanza, descrivendo linee d'azione e modalità d'intervento adottate dai Reparti nelle indagini sui casi di malversazione, truffa e indebita richiesta e percezione di risorse europee.

This paper provides an overview of the European Union funds to boost jobs, growth and investment across Member States. It focuses on the rules ensuring a tight control over how funds are used and that the money is spent in a transparent and accountable way. The first section offers a broad overview of the administrations involved in fighting frauds and irregularities having an impact for EU public funds. The second section focuses on interventions and results achieved by the Guardia di Finanza in contrasting these conducts. Finally, for a better understanding of the phenomena discussed in-depth in the essay, case studies of the most important frauds are provided.

This paper was compiled with the collaboration of the Guardia di Finanza.

Sommario

In sintesi 9

Elenco delle sigle 10

Parte I – Il quadro generale 12

1. I finanziamenti erogati dall'Unione europea 12
   - 1.1 Il bilancio comunitario 12
   - 1.2 La gestione concorrente e il programma pluriennale "Europa 2020" 13
   - 1.3 La gestione non concorrente 27
2. Il sistema sanzionatorio di settore 29
   - 2.1 Il concetto di frode e irregolarità nella disciplina europea 29
   - 2.2 Normativa nazionale a tutela degli interessi finanziari dell'UE 35
   - 2.3 Le fattispecie penali 36
   - 2.4 Le sanzioni amministrative in materia di indebita percezione di fondi europei 42
   - 2.5 Gli strumenti di recupero offerti dalla legislazione penalistica 44
3. Il sistema nazionale di gestione e controllo 51
   - 3.1 Le comunicazioni di (sospetta) irregolarità/frode alla Commissione europea 51
   - 3.2 Il Comitato per la Lotta contro le Frodi nei confronti dell'Unione europea 55
   - 3.3 La Corte dei conti 57
   - 3.4 Le strutture di Governo della politica di coesione 58
   - 3.5 Le Autorità di gestione e gli Organismi pagatori 60
   - 3.6 Le Autorità di certificazione 64
   - 3.7 Le Autorità di *audit* 65
4. Frodi e irregolarità: un'analisi italiana 65

Parte II - Attività svolta dalla Guardia di Finanza 75

1. Poteri e compiti della Guardia di Finanza 75

2. Azioni di contrasto: strategie e interventi 79
2.1 Premessa 79
2.2 Modalità operative 80
2.3 La cooperazione internazionale 82
2.4 Banche dati e strumenti informatici 85
2.5 Accordi *inter*-istituzionali 90
3. La lotta alle frodi comunitarie: i risultati della Guardia di Finanza 91
3.1 Premessa metodologica 91
3.2 Un bilancio: interventi, flussi di spesa controllati e importi recuperati 92
3.3 Soggetti denunciati all'Autorità Giudiziaria, arresti e misure patrimoniali ... 97
3.4 Principali operazioni di servizio 97
4. Principali sistemi di frode rilevati 101
4.1 Un segnale d'allarme: gli indici di anomalia 101
4.2 Principali Sistemi di frode rilevati nel settore dei Fondi Strutturali 102
4.3 Principali sistemi di frode rilevati nel settore della Politica agricola comune 105
4.3 Principali sistemi di frode rilevati nel settore della Politica comune della pesca 107

Parte III – Bibliografia 108
1. Riferimenti bibliografici e *internet* 108
2. Riferimenti normativi citati 111
2.1 Normativa nazionale 111
2.2 Normativa e altri atti dell'Unione europea 115

Indice delle figure

Figura 1 – Suddivisione regioni italiane per Obiettivo Investimenti 17
Figura 2 - Importi FEAMP destinati all'Italia. Suddivisione per anno (mln di euro)..... 26
Figura 3 – FEAMP: allocazione fondi 2014-2020 nei singoli Paesi membri..... 27
Figura 4 – Canali di comunicazione alla Commissione europea di irregolarità e frodi 54
Figura 5 - Flusso di comunicazioni 72
Figura 6 - Flusso di comunicazioni giacente in IMS (Irregularities Management System)..... 72
Figura 7 – Schema di funzionamento del SIAF..... 90
Figura 8 – Ripartizione flussi di spesa comunitari controllati, 2014-2016 (in euro) 92
Figura 9 – Ripartizione degli importi indebitamente richiesti/percepiti, 2014-2016 (in euro).. 93
Figura 10 – Rapporto tra flussi controllati e importi indebitamente richiesti/percepiti, 2014-2016 (in euro)..... 93
Figura 11 - Fondi strutturali e spese dirette: ripartizione dei flussi di spesa controllati per tipologia di erogazione (2014-2016) 94
Figura 12 - Fondi strutturali e spese dirette: ripartizione degli importi indebitamente richiesti/percepiti per tipologia di erogazione, 2014-2016 94
Figura 13 – Politica agricola comune: andamento percentuale rapporto tra flussi di spesa controllati e importi indebitamente richiesti/percepiti, 2014-2016 95
Figura 14 – Politica comune della pesca: raffronto tra flussi di spesa controllati e importi indebitamente richiesti/percepiti per anno (in euro)..... 95
Figura 15 – Fondi strutturali e spese dirette: ripartizione geografica spese oggetto di frode, 2014-2016 96
Figura 16 – Politica agricola e della pesca (PAC e PCP) : ripartizione geografica spese oggetto di frode, 2014-2016 96
Figura 17 – Proposte di sequestro avanzate e misure cautelari reali eseguite, 2014-2016 (in milioni di euro) 97

Indice dei box

Box 1 - Obiettivi tematici della Politica di coesione: art. 9 Reg. (UE) n. 1303/2013 14
Box 2 – Articolo 4 Reg. (UE) n. 1306/2013 22
Box 3 – Paragrafo 2 dell'art. 1 del Reg. (UE) n. 1380/2013 24
Box 4 - La nozione di frode di cui alla Convenzione TIF del 1995 31
Box 6 – Articolo 640, comma 2, n. 1), del codice penale 36
Box 7 – Articolo 640-*bis* del codice penale 37
Box 8 – Articolo 316-*bis* del codice penale 38
Box 9 – Articolo 316-*ter*, comma 1, del codice penale 39
Box 10 – Articolo 2 della legge 23 dicembre 1986, n. 898 41
Box 11 – Articolo 316-*ter,* comma 2, del codice penale 42
Box 12 – Articolo 3 della legge 23 dicembre 1986, n. 898 42
Box 13 – Articolo 322-*ter* del codice penale 44
Box 14 – Articolo 640-*quater* del codice penale 45
Box 15 – Articolo 19 del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231 47
Box 16 – Articolo 53 del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231 47
Box 17 - Articolo 12-sexies del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306 50
Box 18 – Articolo 4 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 51
Box 19 – La Banca Dati Unitaria dell'IGRUE 61
Box 20 – Articolo 2 del decreto legislativo 19 marzo 2001, n. 68 76
Box 21 – Articolo 25 del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 77

Indice delle tabelle

Tabella 1 - Fondi stanziati per le politiche di coesione 2014-2020 in Italia 19
Tabella 2 - Risorse destinate all'Italia per la Politica agricola comune (2014-2020) 23
Tabella 3 - Numero di irregolarità/frodi 66
Tabella 4 - Numero di irregolarità/frodi per fondo 66
Tabella 5 - Numero di irregolarità/frodi per programmazione 67
Tabella 6 - Numero di irregolarità/frodi per tipologia 67
Tabella 7 - Numero di irregolarità/frodi per procedimento 67
Tabella 8 - Somme coinvolte in irregolarità/frode per fondo 68
Tabella 9 - Somme coinvolte in irregolarità/frode per programmazione 68
Tabella 10 - Importi coinvolti/pagati 68
Tabella 11 - Tipologie irregolarità in percentuale 69
Tabella 12 - Irregolarità/frode: no azione in percentuale 70
Tabella 13 - Irregolarità/frode: prove documentali in percentuale 70
Tabella 14 - Irregolarità/frode: contabilità e registrazioni in percentuale 71
Tabella 15 - Irregolarità/frode: violazione agli appalti pubblici in percentuale 71
Tabella 16 - Segnalazioni di sospetta frode per programmazione 73
Tabella 17 - Casi di sospetta frode in carico alle varie autorità: gli importi (per ciclo) 73
Tabella 18 - Segnalazioni effettuate distinte per soggetto che ha scoperto i casi di frode 74
Tabella 19– PAC e PCP: ripartizione degli importi controllati-indebitamente richiesti/percepiti per tipologia di erogazione, 2014-2016 (in euro) 94

In sintesi

L'Unione europea mette a disposizione dell'Italia attraverso le politiche di coesione e la politica agricola comune risorse molto significative: quasi 77,5 miliardi di euro per il ciclo di programmazione 2014-2020. Questo importante volano di crescita per il Paese rischia però di essere depotenziato dalle irregolarità e dalle frodi esaminate in questo dossier. Per garantire la corretta destinazione delle risorse è necessaria perciò un'incisiva e costante attività di vigilanza, sia a livello comunitario sia nazionale.

Questo dossier, elaborato dall'Uvi in collaborazione con la Guardia di Finanza, traccia una mappa del complesso sistema di gestione dei fondi europei e offre specifici *focus* sulle condotte illecite che caratterizzano le fasi di percezione e utilizzo delle erogazioni.

Il *dossier* è articolato in due parti.

La prima è di inquadramento generale: illustra i caratteri salienti degli strumenti finanziari comunitari, analizza i dati relativi ai casi di frode e irregolarità individuati in Italia e comunicati alla Commissione, e approfondisce, sul piano giuridico e organizzativo, l'architettura del sistema di vigilanza che il nostro Paese ha apprestato a tutela del regolare utilizzo delle risorse dell'Unione.

La seconda parte traccia il quadro delle responsabilità della Guardia di Finanza, delineando le linee d'azione e le modalità d'intervento adottate dai Reparti nelle indagini sui casi di malversazione, truffa e indebita richiesta e percezione di risorse a valere sul bilancio dell'Unione: interventi eseguiti, flussi oggetto di interesse operativo, risultati conseguiti e misure di aggressione patrimoniale applicate nei confronti dei responsabili. La sezione è completata dalla casistica dei più rilevanti sistemi di frode riscontrati sul campo.

Guida alla lettura. Per una rapida panoramica del contenuto del dossier si vedano nella "Parte I" i paragrafi dedicati a: "Il bilancio comunitario" (par. 1.1), "Il concetto di frode e irregolarità nella disciplina europea" (par. 2.1), "Le comunicazioni di (sospetta) irregolarità/frode alla Commissione europea (par. 3.1) e il capitolo 4 in cui sono analizzati i dati frodi e delle irregolarità individuati in Italia e comunicati alla Commissione, nonché l'intera "Parte II" che analizza l'attivita' svolta dalla Guardia di Finanza. La lettura di queste parti può essere integrata dagli ulteriori contenuti della "Parte I" tra cui in particolare il capitolo 2 "Il sistema sanzionatorio" e il capitolo 3 "Il sistema nazionale di gestione e contollo" che forniscono, insieme ai riferimenti bibliografici e normativi ipertestuali, una lettura esaustiva della normativa nazionale e del quadro istituzionale posto a contrasto delle frodi in danno delle uscite di bilancio dell'Unione europea.

Elenco delle sigle

AFCOS	**Anti Fraud Coordination Service**
AGEA	Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura
AGREA	Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura della Regione Emilia Romagna
APPAG	Agenzia Provinciale per i Pagamenti della Provincia Autonoma di Trento
ARCEA	Agenzia Regione Calabria per le Erogazioni in Agricoltura
ARPEA	Agenzia Regionale Piemontese per le Erogazioni in Agricoltura
ARTEA	Agenzia Regionale Toscana per le Erogazioni in Agricoltura
AVEPA	Agenzia Veneta per i Pagamenti in Agricoltura
AP	Accordo di Partenariato
BDU	Banca Dati Unitaria
BEI	Banca europea per gli investimenti
CAFS	Strategia Antifrode della Commissione europea
COLAF	Comitato per la Lotta contro le Frodi nei confronti dell'UE
COCOLAF	Comitato di Coordinamento nel settore della Lotta alle Frodi
CTE	Cooperazione Territoriale Europea
CUAA	Codice Unico esercenti Attività Agricola
CIPE	Comitato Interministeriale Programmazione Economica
CUP	Codice Unico di Progetto
DPC	Dipartimento per le politiche di coesione
EPPO	*European Public Prosecutor Office* (Procura Europea)
FAS	Fondo per le Aree Sottoutilizzate
FC	Fondo Coesione
FEAGA	Fondo Europeo Agricolo di Garanzia
FEAMP	Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e la Pesca
FEASR	Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale
FEI	Fondo europeo per gli investimenti
FEP	Fondo Europeo per la Pesca
FES	Fondo Europeo di Sviluppo
FESR	Fondo Europeo di Sviluppo Regionale
FSC	Fondo Sviluppo e Coesione
FSE	Fondo Sociale Europeo
EUROPOL	Agenzia Europea di Polizia

GAF	Gruppo Anti-Frode
GIS	Sistema Informativo Geografico
GUUE	Gazzetta Ufficiale Unione Europea
IGRUE	Ispettorato Generale Rapporti finanziari con l'UE (Ragioneria Generale Stato)
ICPO	*International Criminal Police Organization (Interpol)*
IMS	*Irregularities Management System*
INTERPOL	*International Criminal Police Organization*
MIPAAF	Ministero Politiche Agricole Alimentari e Forestali
NUVEC	Nucleo di Verifica e Controllo
OLAF	Ufficio europeo per la lotta Antifrode
ONG	Organizzazione non governativa
OPPAB	Organismo Pagatore per la Provincia Autonoma di Bolzano
OPR	Organismo Pagatore Regionale
PAC	Politica agricola comune
PACA	Primo verbale amministrativo o giudiziario
PCP	Politica comune della pesca
PIL	Prodotto Interno Lordo
PMI	Piccole Medie Imprese
PRI	Politica Marittima Integrata
PON	Programma operativo nazionale
POR	Programma operativo regionale
PSR	Politiche di Sviluppo Rurale
QFP	Quadro Finanziario Pluriennale
QSC	Quadro Strategico Comune
SAISA	Servizio Autonomo nel Settore Agricolo
SFOP	Strumento Finanziario di Orientamento della Pesca
SIAF	Sistema Informativo Antifrode della Guardia di Finanza
SIAN	Sistema Informativo Agricolo Nazionale
SIE	(Fondi) Strutturali e di Investimento Europei
SIT	Sistema Informativo Territoriale
TIF	Tutela Interessi Finanziari
TFUE	Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea
UE	Unione europea

Parte I – Il quadro generale

1. I finanziamenti erogati dall'Unione europea

1.1 Il bilancio comunitario

Il bilancio dell'Unione è lo strumento per conseguire gli obiettivi prioritari delle politiche settoriali europee. Viene approvato annualmente dal Parlamento europeo e dal Consiglio, su proposta della Commissione, nell'ambito e nel rispetto del relativo *Quadro finanziario pluriennale* (QFP).

Quest'ultimo documento è adottato ai sensi dell'art. 312 del *Trattato sul funzionamento dell'Unione europea* (TFUE)[1], ha durata non inferiore a un quinquennio[2] e fissa, in relazione a ciascuna delle macro-aree d'intervento stabilite dall'Unione, il massimale degli stanziamenti comunitari per l'intero periodo e per i singoli anni.

All'inizio di ogni nuovo periodo del QFP, gli Stati membri decidono all'unanimità le tipologie e gli importi massimi delle risorse proprie che l'Unione può riscuotere nel corso di un anno.

Le disposizioni per l'esecuzione e la gestione del bilancio generale dell'Unione europea sono previste in ulteriori provvedimenti.

Attualmente, le norme di base della gestione di bilancio e finanziaria e le norme che riguardano la contabilità e la rendicontazione, la responsabilità degli ordinatori (soggetti responsabili della fase di ordinazione della spesa), dei contabili e dei revisori interni sono definite dal Regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2012 e dal conseguente Regolamento delegato (UE) n. 1268/2012 della Commissione del 29 ottobre 2012, in base ai quali l'esecuzione del bilancio viene espletata dalla Commissione europea nel rispetto dei limiti degli stanziamenti autorizzati, secondo i seguenti metodi:

a. **gestione concorrente** con gli Stati membri, nel qual caso l'esecuzione è affidata a questi ultimi, sebbene la Commissione ne mantenga comunque la responsabilità finale, attuando procedure di liquidazione dei conti o meccanismi di rettifiche finanziarie. I fondi previsti – che rappresentano il principale canale di spesa dell'Unione[3] – sono messi a

[1] Nella versione in vigore dal 1° dicembre 2009, a seguito delle stipule recate dal Trattato di riforma del 13 dicembre 2007 (c.d. "Trattato di Lisbona").

[2] A partire dal ciclo 2000-2006, il QFP ha avuto durata settennale.

[3] Circa il 76% del bilancio, a fronte del 22% circa riconducibile alla "gestione diretta" e il restante 2% a quella "indiretta" (fonte Parlamento europeo).

disposizione, *in primis*, nell'ambito delle Politiche di coesione, della Politica comune della pesca e della politica agricola comune e sono gestiti dalle autorità statali, regionali e locali di ciascun Stato membro, in base a una programmazione approvata dall'Unione

b. **gestione non concorrente**, vale a dire senza l'intermediazione degli Stati membri. In tali circostanze, la Commissione procede
   1. direttamente (cosiddetta *gestione diretta*), a opera degli stessi servizi della Commissione o tramite le agenzie esecutive di cui all'art. 62 del citato Reg. n. 966/2012, ove da quest'ultima delegate
   2. indirettamente (cosiddetta *gestione indiretta*), affidando i compiti d'esecuzione alle categorie di soggetti elencate nell'art. 58 del predetto Reg. n. 966/2012[4] (Paesi terzi e organismi da questi designati, organizzazioni internazionali e rispettive agenzie, Banca europea per gli investimenti, ecc.), sulla scorta delle regole dettate nell'art. 60.

1.2 La gestione concorrente e il programma pluriennale "Europa 2020"

In caso di *gestione concorrente*, i fondi stanziati dall'Unione per il raggiungimento degli obiettivi fissati nel TFUE vengono gestiti dalle autorità individuate dai singoli Stati membri.

Il 1° gennaio 2014, a seguito dell'approvazione da parte del Parlamento europeo di un pacchetto di provvedimenti legislativi, è entrata ufficialmente in vigore la nuova strategia globale di crescita dell'Unione denominata "*Europa 2020*"[5], la cui validità è fissata fino al prossimo 31 dicembre 2020.

Punto di partenza della nuova strategia è il *Quadro Finanziario Pluriennale* (QFP) dell'Unione[6], che, per il periodo 2014-2020, è contemplato dal Regolamento (UE, Euratom) n. 1311/2013 del Consiglio del 2 dicembre 2013. Con il QFP l'Unione ha ripartito 959,988 miliardi di euro (i cosiddetti *massimali*, ai prezzi correnti 2011) per le attività da realizzare nel settennato in corso. Le risorse sono state suddivise tra le seguenti iniziative, tecnicamente definite *rubriche*:

- Crescita intelligente ed inclusiva (450,763 mld. di euro)
- Crescita sostenibile: risorse naturali (373,179 mld. di euro)
- Sicurezza e cittadinanza (15,686 mld. di euro)
- Ruolo mondiale dell'Europa (58,704 mld. di euro)
- Amministrazione (61,629 mld. di euro)
- Compensazioni (27 milioni di euro, solo per l'anno 2014).

Dal QFP derivano, pertanto, tutta una serie di interventi che vanno dalla Politica di coesione alla Politica agricola comune, fino ad arrivare ad altre forme di investimento nel campo della

[4] Nella versione in vigore dal 1° dicembre 2009, a seguito delle stipule recate dal Trattato di riforma del 13 dicembre 2007 (cosiddetto "Trattato di Lisbona").

[5] Il cui *iter* era già stato avviato dal Consiglio europeo a partire dal mese di giugno 2010.

[6] Reg. (UE) n. 1311/2013.

ricerca, della competitività delle piccole e medie imprese (PMI), della crescita e dell'occupazione.

1.2.1. La Politica di coesione

Rappresenta una delle 13 politiche settoriali dell'Unione europea insieme ad agricoltura, pesca, ambiente, salute, diritti dei consumatori, trasporto, turismo, energia, industria, ricerca, occupazione, asilo e immigrazione, nonché fiscalità, giustizia, cultura e istruzione e sport.

Essa, con il suo *budget* di oltre 325 miliardi di euro[7], dei quali 3 a costituzione di un fondo specifico per la disoccupazione giovanile, assorbe circa il 34% di tutte le risorse totali del bilancio UE e si muove lungo 11 ambiziosi obiettivi tematici fissati nel Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013, cfr. Box 1.

Box 1 - Obiettivi tematici della Politica di coesione (art. 9 Reg. (UE) n. 1303/2013)

1. rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione
2. migliorare l'accesso alle TLC, nonché l'impiego e la qualità delle medesime
3. promuovere la competitività delle PMI, del settore agricolo (per il FEASR) e del settore della pesca e dell'acquacoltura (per il FEAMP)
4. sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori
5. promuovere l'adattamento al cambiamento climatico, la prevenzione e la gestione dei rischi
6. preservare e tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse
7. promuovere sistemi di trasporto sostenibili ed eliminare le strozzature nelle principali infrastrutture di rete
8. promuovere un'occupazione sostenibile e di qualità e sostenere la mobilità dei lavoratori
9. promuovere l'inclusione sociale e combattere la povertà e ogni discriminazione
10. investire nell'istruzione, nella formazione e nella formazione professionale per le competenze e l'apprendimento permanente
11. rafforzare la capacità istituzionale delle autorità pubbliche e delle parti interessate e un'amministrazione pubblica efficiente.

1.2.1.1. Il sistema dei Fondi SIE

Per raggiungere gli obiettivi è stato previsto **un sistema integrato e coordinato di investimenti, cui sono collegati 5 differenti strumenti finanziari, che costituiscono**, a partire dalla programmazione 2014-2020, **l'insieme dei *Fondi strutturali e di Investimento Europei* (Fondi SIE)**.

[7] Adeguato ad oltre 366 miliardi di euro nel 2014 a seguito dell'evoluzione del RNL [cfr. Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo COM(2013) n. 928 *final*].

Tali strumenti, individuati dall'art. 1 del citato Reg. (UE) n. 1303/2013, sono:

- il **Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR)**, definito dal Regolamento (UE) n. 1301/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013: "contribuisce al finanziamento del sostegno destinato a rafforzare la coesione economica, sociale e territoriale eliminando le principali disparità regionali nell'Unione tramite lo sviluppo sostenibile e l'adeguamento strutturale delle economie regionali, compresa la riconversione delle regioni industriali in declino e delle regioni in ritardo di sviluppo"[8]
- il **Fondo sociale europeo (FSE)**, definito dal Regolamento (UE) n. 1304/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013: "promuove elevati livelli di occupazione e di qualità dei posti di lavoro, migliora l'accesso al mercato del lavoro, sostiene la mobilità geografica e occupazionale dei lavoratori e facilita il loro adattamento ai cambiamenti industriali e ai cambiamenti del sistema produttivo necessari per gli sviluppi sostenibili, incoraggia un livello elevato di istruzione e di formazione per tutti e sostiene il passaggio dall'istruzione all'occupazione per i giovani, combatte la povertà, migliora l'inclusione sociale, e promuove l'uguaglianza di genere, la non discriminazione e le pari opportunità, contribuendo in tal modo alle priorità dell'Unione per quanto riguarda il rafforzamento della coesione economica, sociale e territoriale"
- il **Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR)**, definito dal Regolamento (UE) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013: "contribuisce alla realizzazione della strategia Europa 2020 promuovendo lo sviluppo rurale sostenibile nell'insieme dell'Unione in via complementare agli altri strumenti della PAC, della politica di coesione e della politica comune della pesca. Esso contribuisce allo sviluppo di un settore agricolo dell'Unione caratterizzato da un maggiore equilibrio territoriale e ambientale nonché più rispettoso del clima, resiliente, competitivo e innovativo. Esso contribuisce, altresì allo sviluppo di territori rurali". Nella programmazione 2014-2020 il FEASR rientra tra i Fondi SIE, mentre nel ciclo 2007-2014 contribuiva esclusivamente alla realizzazione della Politica agricola comune
- il **Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP)**, istituito dal Regolamento (UE) n. 508/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 maggio 2014: "mira a raggiungere gli obiettivi della politica comune della pesca (PCP) riformata e della politica marittima integrata. Gli Stati membri utilizzano quindi il FEAMP a sostegno degli sforzi volti a migliorare la raccolta dei dati e a rafforzare i controlli, e garantire la ricerca di sinergie anche a sostegno delle priorità della politica marittima integrata, come la ricerca marina, la pianificazione dello spazio marittimo, la gestione integrata delle zone costiere, la sorveglianza marittima integrata, la protezione dell'ambiente marino e della

[8] Il FESR fornisce sostegno anche alla cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale, come disciplinato dal Regolamento (UE) n. 1299/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013, recante "disposizioni specifiche per il sostegno del Fondo europeo di sviluppo regionale all'obiettivo di cooperazione territoriale europea".

biodiversità e l'adattamento agli effetti negativi dei cambiamenti climatici sulle zone costiere". Il FEAMP ha sostituito il Fondo Europeo per la Pesca (FEP) previsto nella programmazione 2007-2013

- il **Fondo di coesione (FC)**, definito dal Regolamento (UE) n. 1300/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013: "assicurando un appropriato equilibrio e in base alle esigenze di ciascuno Stato membro in fatto di investimenti e di infrastrutture, sostiene gli investimenti in materia ambientale, anche in settori connessi allo sviluppo sostenibile e all'energia che presentano benefici per l'ambiente; le TEN-T ("rete centrale dei trasporti", la nuova politica delle infrastrutture dell'UE che costituirà le principali arterie dei trasporti nel mercato unico europeo e permetterà di eliminare le strozzature, ammodernare l'infrastruttura e snellire le operazioni transfrontaliere di trasporto per passeggeri e imprese in tutta l'UE); l'assistenza tecnica". Le risorse previste da questo fondo non sono destinate all'Italia.

1.2.1.2 Gli obiettivi

Per la **destinazione** di queste risorse e, in particolare, di quelle riferite al FESR, al FSE e al FC, l'art. 89 del predetto Reg. (UE) n. 1303/2013 prevede **due obiettivi**:

- *Investimenti in favore della crescita e dell'occupazione*[9] (a seguire, *Investimenti*)
- *Cooperazione territoriale europea* (CTE).

L'obiettivo *Investimenti*, cui è destinato circa il 96 per cento delle risorse complessive della politica di coesione, trova applicazione su tutto il territorio dell'Unione, con un'articolazione differenziata in relazione a tre differenti categorie di Regioni:

- Regioni meno sviluppate, con un PIL *pro capite* inferiore al 75% della media europea
- Regioni in transizione, con un PIL *pro capite* compreso tra il 75% ed il 90% della media europea

[9] Che ha sostituito i previgenti "Convergenza" e "Competitività Regionale ed Occupazione" previsti, per la programmazione 2007-2013, dal Regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio. In particolare:

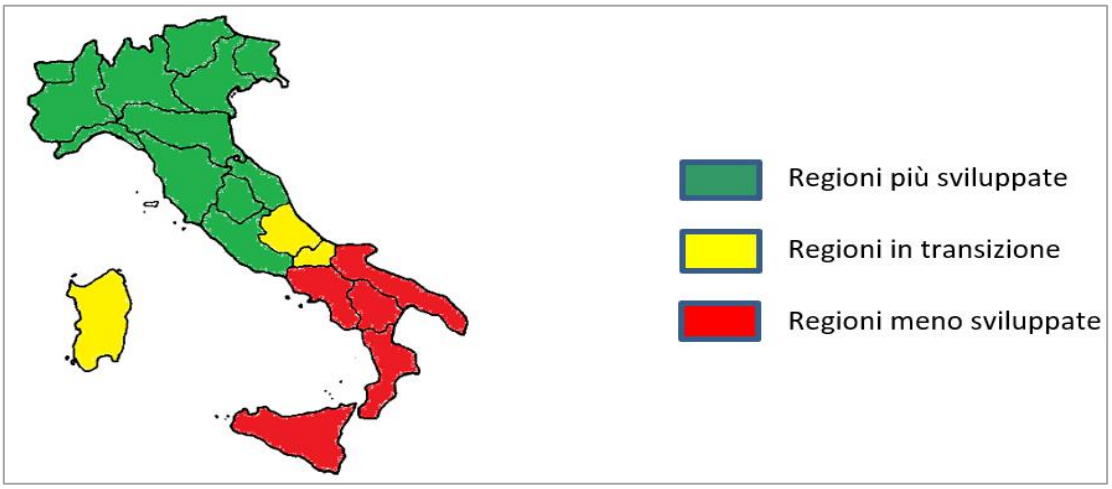
- l'"*Obiettivo Convergenza*" è volto a sostenere l'ammodernamento e la diversificazione delle strutture economiche territoriali, nonché la creazione ed il mantenimento dell'occupazione nelle aree regionali meno avanzate degli Stati membri, in quanto caratterizzate da un PIL *pro capite* inferiore al 75% della media dell'Unione allargata. Gli strumenti finanziari che tale obiettivo mette a disposizione sono FESR, FSE e *Fondo di Coesione* (non destinato all'Italia) e le regioni italiane ammesse a beneficiare di tali strumenti di sostegno sono la Campania, la Puglia, la Calabria e la Sicilia;
- l'"*Obiettivo Competitività regionale ed occupazionale*" punta, al di fuori delle regioni in ritardo di sviluppo, a rafforzare la competitività e l'occupazione delle aree territoriali interessate, finanziando gli investimenti in occupazione delle piccole e medie imprese e in infrastrutture correlate ai settori della ricerca e dell'innovazione, delle telecomunicazioni, dell'ambiente, dell'energia e dei trasporti, attingendo alle risorse a carico del FESR e del FSE, che vengono destinate, oltre alle aree territoriali regionali non ammesse all'"*Obiettivo Convergenza*", anche a quelle che non soddisfano più i criteri previsti per quest'ultimo obiettivo alla luce dell'allargamento dell'Unione e che, pertanto, beneficeranno di un regime transitorio, detto *phasing in* (per l'Italia si fa riferimento alla Sardegna.

- Regioni più sviluppate, con un PIL *pro capite* superiore al 90% della media europea.
-

In Italia i fondi sono destinati:

- alla Campania, Puglia, Basilicata, Calabria e Sicilia quali Regioni meno sviluppate;
- alla Sardegna, Abruzzo e Molise quali Regioni in transizione;
- alle restanti Regioni e alle Province autonome di Trento e Bolzano, quali Regioni più sviluppate.

Figura 1 – Suddivisione regioni italiane per Obiettivo Investimenti



L'obiettivo *Investimenti* è sostenuto sia da risorse di origine europea – cui è associato un co-finanziamento nazionale – che, in via autonoma, da investimenti nazionali sulla base di altri programmi degli Stati membri[10]. Le somme europee destinate a tale obiettivo sono attinte in via principale dai citati Fondi strutturali e di Investimento europei, ciascuno dei quali aventi specifiche finalità già descritte in precedenza.

L'obiettivo *Cooperazione Territoriale Europea (CTE)* ha, invece, lo scopo di intensificare la cooperazione europea articolandola su tre livelli di cooperazione:

- transfrontaliera fra regioni limitrofe, per promuovere uno sviluppo regionale integrato
- a livello di territori transnazionali più estesi, che coinvolge *partner* nazionali, regionali e locali

[10] Per l'Italia, si fa riferimento al Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (FSC), che ha sostituito il Fondo per le Aree Sottoutilizzate (FAS) e che attua l'obiettivo costituzionale di "*rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona*" (art. 119, comma 5). La gestione del Fondo è stata attribuita al Presidente del Consiglio dei Ministri, che si avvale del Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica, oggi istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri e denominato Dipartimento per le politiche di coesione (DPC) in applicazione del Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 15 dicembre 2014.

- interregionale, mediante reti di cooperazione e scambio di esperienze sull'intero territorio dell'Unione.

Le risorse previste per l'attuazione dell'obiettivo CTE finanziano 15 programmi di cooperazione transfrontaliera e transnazionale, di cui:

- 8 di cooperazione transfrontaliera: Italia-Francia marittimo, Italia-Francia Alcotra, Italia-Svizzera, Italia-Austria, Italia-Slovenia, Italia-Croazia, Grecia-Italia, Italia-Malta
- 3 programmi di cooperazione transfrontaliera esterna co-finanziati da FESR e IPA (Italia-Albania-Montenegro) e da FESR e ENI (Italia-Tunisia e *Mediterranean Sea Basin*)
- 4 di cooperazione transnazionale: *Central Europe*, *Med*. *Alpine Space*, *Adriatic-Ionian*.

L'Italia parteciperà anche a 4 programmi di cooperazione interregionale che coinvolgono tutti gli Stati membri dell'Unione (*Urbact III*, *Interreg Europe*, *Interact*, *Espon*), ai quali sono complessivamente destinati circa 500 milioni di euro.

Complessivamente al 31 gennaio 2018, **le risorse finanziarie** riferite alle **politiche di coesione 2014-2020 ammontano a 140,6 miliardi di euro** di cui quasi 46,5 miliardi di risorse europee e poco meno di 94,2 miliardi di cofinanziamenti nazionali.

Grazie a queste risorse l'Italia prevede di realizzare di 75 Programmi Operativi cofinanziati a valere sui 4 Fondi strutturali e di Investimento europei:

- il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (**FESR**) e il Fondo sociale europeo (FSE) che cofinanziano **39** Programmi Operativi Regionali (**POR**) e **12** Programmi Operativi Nazionali (**PON**);
- il Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (**FEASR**) che cofinanzia **21** Piani di Sviluppo Rurale (**PSR**) e **2 PON**;
- il Fondo per la Politica Marittima e della Pesca (**FEAMP**) che cofinanzia **1 PON**.

Tabella 1 - Fondi stanziati per le politiche di coesione 2014-2020 in Italia

	Risorse					
	UE	Nazionali*	Ripartizione			
	Totale	Totale	Mezzo-giorno	Centro-Nord	Non ripartito	Totale
A) Fondi strutturali e di investimento europei (Fondi SIE 2014-2020)	**44.656,1**	**31.451,3**	47.577,0	25.352,9	3.177,5	**76.107,4**
Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR)	**21.660,5**	**12.558,0**	26.929,9	7.288,7	-	**34.218,6**
Fondo sociale europeo (FSE)	**11.103,4**	**7.983,9**	10.855,9	8.231,4	-	**19.087,3**
Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR)	**10.444,4**	**10.468,5**	9.352,9	9.360,6	2.199,4	**20.912,9**
Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e la Pesca (FEAMP)	**537,3**	**440,8**	-	-	978,1	**978,1**
Iniziativa Occupazione Giovani (risorse specifiche)	**910,5**	**-**	438,3	472,2	-	**910,5**
B) Programmi della Cooperazione Territoriale Europea	**1.136,8**	**200,6**	-	-	1.337,4	**1.337,4**
C) Programma per gli aiuti europei agli indigenti - Fondo FEAD	**670,6**	**118,3**	-	-	788,9	**788,9**
D) Programmi Operativi Complementari - Piani di Azione e Coesione	**-**	**7.725,6**	7.725,6	-	-	**7.725,6**
E) Fondo Sviluppo e Coesione (FSC)	**-**	**54.678,1**	44.069,2	10.608,9	-	**54.678,1**
TOTALE	**46.463,5**	**94.174,0**	**99.371,7**	**35.961,9**	**5.303,8**	**140.637,5**

Fonte: Per i Fondi SIE - elaborazioni DPCoe-OpenCoesione su dati della Piattaforma della Commissione Europea https://ec.europa.eu/sfc/en Sistema comune di gestione condivisa dei fondi; per le Risorse nazionali - elaborazioni DPCoe-OpenCoesione su dati riportati nei provvedimenti nazionali rilevanti (disposizioni di legge e delibere del CIPE).

*Note: * Cofinanziamento ai fondi UE, FSC, risorse PAC*
La macro area Mezzogiorno considera i territori delle 'regioni in transizione' e 'regioni meno sviluppate' e la macro area Centro-Nord considera i territori delle 'regioni più sviluppate' ai sensi del Regolamento UE 1303/2013 di disposizioni generali sui fondi SIE 2014-2020.
A) Sono considerate le risorse UE e di cofinanziamento nazionale di tutti i Programmi regionali e nazionali, ivi incluse le risorse addizionali pari a 1.645 milioni di euro, FESR e FSE, a valere sul bilancio UE assegnate all'Italia a seguito dell'adeguamento tecnico del Quadro Finanziario Pluriennale 2014-2020 per la politica di coesione, previsto dall'art. 92 comma 3 del Regolamento UE 1303/2013, con il relativo cofinanziamento nazionale e 14,67 milioni di euro derivanti dal primo pilastro della Politica Agricola Comune, inclusi nei Programmi FEASR. Le risorse non ripartite per macro area sono relative ai Programmi nazionali finanziati dal FEASR e dal FEAMP.

Il Programma nazionale Iniziativa Occupazione Giovani (IOG) è incluso tra i Programmi del Fondo Sociale Europeo (FSE) per la quota di FSE e di cofinanziamento nazionale corrispondente mentre ne sono evidenziate separatamente le risorse UE specificamente dedicate, pari a 910,5 milioni di euro (567,5 milioni originariamente assegnati a cui si aggiunge il rifinanziamento di 343 milioni del 2017, come previsto dalla decisione della Commissione Europea C(2017)2440 (http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2017/2440/oj).

B) Il valore delle risorse dei Programmi della Cooperazione Territoriale Europea considera le allocazioni UE e le risorse nazionali di cofinanziamento stabilite dalla delibera CIPE n. 10/2015 per i Programmi con Autorità di Gestione italiana.

C) Le attività del Programma Operativo del Fondo europeo di aiuti agli indigenti (FEAD) per la fornitura di prodotti alimentari e/o assistenza materiale di base sono complementari e aggiuntive rispetto a quelle finanziate dal Fondo Sociale Europeo nell'ambito dell'Obiettivo Tematico 9 rivolto al contrasto della povertà e dell'esclusione sociale.

D) Sono considerate le risorse del Fondo di rotazione disponibili a seguito dell'adozione, ai sensi del Regolamento (UE) n. 1303/2013, di Programmi operativi con un tasso di cofinanziamento nazionale inferiore al 50 per cento (per le Regioni) e al 45 per cento (per le Amministrazioni centrali), come indicato dalla Delibera Cipe n. 10/2015. A tali risorse si aggiunge l'importo di 300,3 milioni di euro derivante da una riduzione del cofinanziamento del Programma Operativo Nazionale Sistemi di Politiche Attive per l'Occupazione 2014-2020.

E) L'importo della dotazione complessiva del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione 2014-2020, pari a 59.810 milioni di euro (inizialmente alimentato con 54.810 milioni di euro dall'art. 1 comma 6 della Legge di stabilità 2014, n. 147/2013, di cui 43.848 milioni di euro iscritti in bilancio con la medesima Legge di stabilità e 10.962 milioni di euro iscritti con la Legge di bilancio 2017, n. 232/2016, e successivamente incrementato di 5.000 milioni di euro dalla Legge di bilancio 2018, n.205/2017) è riportato al netto delle risorse destinate, da alcuni provvedimenti legislativi, a copertura di oneri diversi, per un ammontare pari a 5.131,9 milioni di euro, la cui attuazione non è rilevata all'interno del sistema nazionale di monitoraggio delle politiche di coesione. Per il dettaglio delle singole disposizioni e dei relativi importi si veda il riepilogo degli stessi effettuato nella delibera Cipe n. 25/2016 e riportato nel foglio Riduzioni_FSC_2014_2020.

Il riparto per macro aree territoriali è effettuato sulla base della previsione normativa dell'80 per cento al Mezzogiorno e del 20 per cento al Centro-Nord, al netto delle compensazioni effettuate per le regioni in transizione e dall'attribuzione delle risorse revocate con la Delibera Cipe n. 21/2014, come indicato nella delibera Cipe n. 25/2016.

1.2.1.3 Il Quadro strategico comune e l'accordo di partnerariato

L'intera politica di coesione della programmazione 2014-2020 è passata attraverso l'approvazione di due importanti documenti:

- il Quadro strategico comune (QSC);
- l'Accordo di partenariato (AP).

Ai sensi dell'art. 10 del Reg. (UE) n. 1303/2013 **Il Quadro strategico comune** ha lo scopo di fissare gli obiettivi per consentire un approccio di sviluppo integrato utilizzando i Fondi SIE in coordinamento con gli altri strumenti e politiche dell'Unione.

Si tratta di uno strumento legislativo, definito al livello europeo, che consente ai singoli Stati membri di programmare al meglio l'utilizzo delle risorse.

Tale documento, stabilisce, infatti:

- i meccanismi per garantire il contributo dei Fondi SIE alle strategie dell'UE e la loro coerenza rispetto alle varie raccomandazioni formulate dalle Autorità europee;
- le disposizioni volte a promuovere un uso integrato e coordinato dei fondi;
  norme specifiche per l'attuazione delle politiche di coesione con particolare riguardo allo sviluppo di talune regioni e alla cooperazione transnazionale.

Il QSC è l'elemento cardine da cui partire per la preparazione dell'**Accordo di partenariato**, che definisce, in ciascuno Stato membro, i fabbisogni di sviluppo, gli obiettivi tematici della programmazione, i risultati attesi e le azioni da realizzare tramite l'impiego dei fondi strutturali.

Il processo di preparazione del documento strategico è stato avviato in **Italia** nel dicembre 2012, con la presentazione - da parte del Ministro per la coesione territoriale, d'intesa con i Ministri del lavoro, e delle politiche agricole, forestali e alimentari - del documento *Metodi e obiettivi per un uso efficace dei fondi strutturali*, che ha definito l'impianto metodologico del nuovo ciclo, individuando 7 innovazioni volte a rafforzare l'efficacia e la qualità della spesa dei fondi.

Su quella base è stato avviato il confronto finalizzato alla stesura dell'Accordo di Partenariato e il negoziato formale si è concluso il 29 ottobre 2014, con l'adozione, da parte della Commissione europea, dell'accordo in vigore.

Il negoziato formale si è concluso il 29 ottobre 2014, con l'adozione, da parte della Commissione europea, del vigente Accordo di Partenariato.

1.2.2. La Politica agricola comune

Nell'alveo della strategia "Europa 2020" si collocano anche i 5 seguenti provvedimenti normativi[11] relativi alla **Politica agricola comune**, riconducibili ad altrettanti capitoli dell'intera riforma:

- politiche di sviluppo rurale - Regolamento (UE) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013;
- funzionamento, gestione e monitoraggio del FEAGA - Reg. (UE) n. 1306/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013;
- pagamenti diretti - Reg. (UE) n. 1307/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013;
- Organizzazione Comune dei Mercati (OCM unica) - Reg. (UE) n. 1308/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013;
- fase transitoria della programmazione di sviluppo rurale - Reg. (UE) n. 1310/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013.

La politica agricola comune si fonda su **due pilastri. Il primo comprende** i **pagamenti diretti** e le **misure di sostegno al mercato, mentre il secondo finanzia le misure di sostegno allo sviluppo rurale.**

I pagamenti diretti, trasformati pressoché totalmente a partire dalla *Riforma Fischler* del 2003 in *aiuti disaccoppiati,* prevedono un sostegno economico agli agricoltori disgiunto dal

[11] All'emanazione di tali Regolamenti ha fatto seguito, l'11 marzo 2014, l'adozione da parte della Commissione di 10 atti delegati che completano i provvedimenti base, stabilendo importanti norme di attuazione e funzionamento.

livello e dalla tipologia di produzione e basato sul possesso di *titoli*, purché siano rispettati i criteri di gestione dei terreni (cosiddetta *condizionalità*).

Le componenti obbligatorie di cui si compongono gli aiuti diretti riguardano tre forme di intervento:

- pagamento di base: costituisce l'aiuto comune a tutti gli agricoltori e rappresenta una vera e propria forma di sostegno al reddito
- pagamento verde (cosiddetto *greening*): spetta per tutte le superfici aziendali a fronte di un impegno che prevede il rispetto delle pratiche agricole rispettose del clima e dell'ambiente (mantenimento dei prati-pascoli, diversificazione delle colture e preservazione di un'area di interesse ecologico). Le aziende biologiche hanno diritto a ricevere il pagamento verde e non sono soggette a tali obblighi
- pagamento ai giovani agricoltori: viene disposto a favore delle aziende guidate da agricoltori con meno di 40 anni di età e che si insediano per la prima volta in azienda come capoazienda. Il pagamento può essere concesso per un massimo di 5 anni.

Il primo pilastro, totalmente a carico dell'Unione europea, viene finanziato dal fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA), definito dal citato Reg. (UE) n. 1306/2013.

Box 2 – FEAGA (Articolo 4 Reg. (UE) n. 1306/2013)

Il FEAGA è gestito in regime di gestione concorrente tra gli Stati membri e l'Unione. Esso finanzia le seguenti spese, che devono essere effettuate in conformità del diritto dell'Unione:

- le misure dirette a regolare o sostenere i mercati agricoli;
- i pagamenti diretti agli agricoltori previsti dalla PAC;
- il contributo finanziario dell'Unione alle azioni di informazione e promozione dei prodotti agricoli sul mercato interno dell'Unione e nei paesi terzi, realizzate dagli Stati membri in base a programmi selezionati dalla Commissione, diversi dai programmi di cui all'articolo 5;
- il contributo finanziario dell'Unione al programma "Frutta e verdura nelle scuole" di cui all'articolo 23 del regolamento (UE) n. 1308/2013 e alle misure connesse a malattie degli animali e alla perdita di fiducia dei consumatori di cui all'articolo 220 di tale regolamento.

Il FEAGA finanzia direttamente le spese seguenti, in conformità del diritto dell'Unione:

- la promozione dei prodotti agricoli, realizzata direttamente dalla Commissione o attraverso organismi internazionali;
- le misure adottate in conformità del diritto dell'Unione, destinate a garantire la conservazione, la caratterizzazione, la raccolta e l'utilizzazione delle risorse genetiche in agricoltura;
- la creazione e il mantenimento dei sistemi d'informazione contabile agricola;
- i sistemi di indagini agricole, comprese le indagini sulla struttura delle aziende agricole.

Sempre nell'ambito del primo pilastro, sul fronte delle politiche di sostegno al mercato, la cosiddetta "OCM unica", la situazione è rimasta pressoché invariata rispetto alla precedente programmazione pluriennale, con un forte impegno al rilancio dell'agricoltura europea nell'area internazionale e la salvaguardia degli operatori di settore (organizzazioni di produttori e organizzazioni interprofessionali) dalla crescente incertezza degli andamenti di mercato.

In tale quadro rientrano le politiche di sviluppo rurale a programmazione pluriennale (PSR), che includono le seguenti 6 priorità di intervento:

- trasferimento della conoscenza e innovazione;
- competitività delle imprese e dei sistemi agro-alimentari e forestali;
- organizzazione della filiera alimentare e gestione dei rischi;
- tutela e valorizzazione degli ecosistemi;
- uso efficiente delle risorse naturali e lotta ai cambiamenti climatici;
- inclusione sociale e lotta alla povertà.

Il secondo pilastro agisce per lo sviluppo del settore agricolo legato alla ricerca dell'equilibrio territoriale, ambientale e climatico ed è cofinanziato dagli Stati membri e dal Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR) che, disciplinato dal richiamato Reg. (UE) n. 1305/2013.

Va peraltro sottolineato come il FEASR sia stato ricompreso, unitamente al Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e la Pesca (FEAMP), istituito nell'ambito della programmazione 2014-2020, tra i fondi SIE, anche allo scopo di sancire e sottolineare il collegamento dello sviluppo rurale con le politiche di coesione e con la pesca e le aree costiere.

Complessivamente per l'attuazione della **Politica agricola comune,** all'Italia sono stati destinati circa **31 miliardi di euro** per il primo pilastro (compresi circa 4 miliardi di euro per le misure di sostegno del mercato) e **21 miliardi di euro per finanziare le misure per lo sviluppo rurale** del secondo pilastro, a valere per il 50% sul FEASR, ed il restante 50% sul cofinanziamento nazionale (quest'ultimo importo e' ricompreso tra i Fondi strutturali e di investimento europei in figura 2).

Tabella 2 - Risorse destinate all'Italia per la Politica agricola comune (2014-2020)

Fondi	UE	Nazionali	Totale
Pagamenti diretti	27	0	27
OCM vino e ortofrutta	4	0	4
Sviluppo rurale *	10,5	10,5	21
Totale	**41,5**	**10,5**	**52**

Fonte: Mipaaf, "Uno sguardo sulla PAC 2014-2020"
*Note: *il fondo per lo sviluppo rurale fa parte delle politiche di coesione (FEASR)*

1.2.3 La Politica comune della pesca

Concludendo l'esame dei settori interessati dal programma "*Europa 2020*", relativamente alla gestione in concorrenza dei finanziamenti, uno dei settori che ha subito maggiori modifiche rispetto alla programmazione 2007-2013, è senza dubbio quello della Politica comune della pesca (PCP), sia in termini di gestione e funzionamento dell'organizzazione comune che, soprattutto, dal punto di vista prettamente finanziario.

La normativa in materia di pesca marittima è piuttosto frammentaria e pertanto, per chiarezza, si rende necessario elencare il quadro dei provvedimenti di riferimento. Un primo accenno si ritrova nel più volte citato Reg. (UE) n. 1303/2013, nel quale, però, si fa semplicemente riferimento all'istituzione del FEAMP, rimandando tuttavia a successivi interventi normativi la definizione del suo funzionamento, le finalità, la dotazione finanziaria e altri ancora.

Un primo deciso chiarimento si ha con il successivo Regolamento (UE) n. 1380/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 11 dicembre 2013 che, all'articolo 1, paragrafo 2, ha definito la nuova politica della pesca europea, ovvero l'insieme delle norme che si occupano della conservazione delle risorse biologiche marine e d'acqua dolce, la gestione delle attività di pesca e delle flotte, la trasformazione/commercializzazione dei relativi prodotti.

Nel regolamento, vengono delineati tutti gli aspetti essenziali del nuovo approccio europeo al settore, tra cui si ricordano il campo di applicabilità delle nuove norme, gli obiettivi perseguiti, ossia, la piena sostenibilità dell'attività di pesca e acquacoltura da un punto di vista del rispetto dell'ambiente, la compatibilità della loro gestione rispetto a finalità di sviluppo economico, sociale, occupazionale e di corretto approvvigionamento alimentare, il rispetto degli ecosistemi marini per evitare il degrado e l'impoverimento degli *stock* ittici, la ricerca scientifica.

Box 3 – Applicabilità Politica comune della pesca (Reg. (UE) 1380/2013, art. 1 par. 2)

Le norme in materia di Politica comune della pesca sono applicabili:

- nel territorio dei Paesi cui si applica il Trattato di Funzionamento dell'Unione europea;
- nelle acque dell'UE, anche da parte di pescherecci battenti bandiera extra UE;
- da parte di pescherecci UE, ancorché al di fuori delle acque europee;
- da parte di cittadini UE, salva la primaria responsabilità dello Stato di bandiera.

Questi traguardi possono essere raggiunti, secondo quanto sancito dal successivo art. 6, attraverso l'adozione di:

- piani pluriennali sulla base di pareri tecnici e scientifici per la conservazione gli *stock* ittici;
- obiettivi *ad hoc* per il mantenimento e l'uso sostenibile degli *stock*, rivolti a ridurre al minimo l'impatto della pesca sull'ambiente marino;
- disposizioni dirette ad adeguare la capacità dei pescherecci alle possibilità disponibili;
- incentivi anche economici per la promozione di metodi di pesca più selettivi, tali da

ridurre il più possibile l'impatto sull'ecosistema marino e le risorse alieutiche.

Un aspetto significativo attiene agli interventi dell'Unione per finanziare tutte le iniziative in materia di pesca, ivi compresa quelle relativa alla Politica marittima integrata (PMI)[12].

A tal proposito, l'art. 5 del Regolamento (UE) n. 508/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 maggio 2014, relativo al FEAMP, prevede che tale fondo contribuisca:

- alla promozione di una pesca e un'acquacoltura competitive, sostenibili sotto il profilo ambientale, redditizie sul piano economico e socialmente responsabili;
- all'attuazione della Politica comune della pesca;
- alla promozione di uno sviluppo territoriale equilibrato e inclusivo delle zone di pesca e acquacoltura;
- allo sviluppo e l'attuazione della PMI dell'Unione in modo complementare rispetto alla politica di coesione e alla Politica comune della pesca.

Con la sua emanazione viene abrogato il Fondo europeo per la pesca (FEP), rimasto in vigore nel periodo di programmazione 2007-2013 e preceduto, a sua volta, dallo Strumento Finanziario di Orientamento della Pesca (SFOP).

Il **FEAMP**, con una dotazione 2014-2020 di **oltre 5,7 miliardi di euro**[13], ai quali vanno aggiunti ulteriori 647 milioni di euro per la gestione diretta e 192 milioni di euro per le regioni ultraperiferiche, finanzierà molteplici progetti destinati ai pescatori, agli acquacoltori e alle comunità costiere, per adeguarsi alle nuove norme in materia di PCP. Inoltre, in tema di PMI, esso sosterrà le iniziative per rilanciare la crescita e l'occupazione nel settore marittimo.

Nel ciclo 2014-2020 sono stati assegnati all'Italia oltre 537 milioni di euro tratti dal FEAMP[14]:

- 2014: euro 73,6 milioni circa
- 2015: euro 74,6 milioni circa
- 2016: euro 75,3 milioni circa
- 2017: euro 76,5 milioni circa
- 2018: euro 78,3 milioni circa
- 2019: euro 78,8 milioni circa
- 2020: euro 80,2 milioni circa.

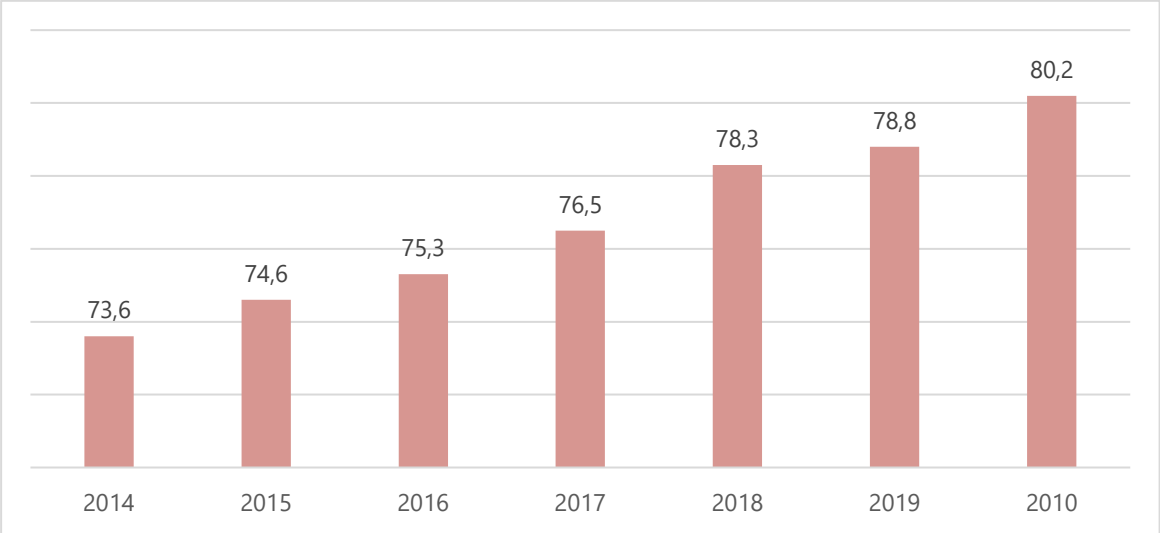
---

[12] Ovvero "*una politica dell'Unione il cui scopo è di promuovere un processo decisionale coordinato e coerente al fine di ottimizzare lo sviluppo sostenibile, la crescita economica e la coesione sociale degli Stati membri, in particolare rispetto alle regioni costiere, insulari e ultraperiferiche nell'Unione nonché ai settori marittimi, mediante politiche marittime coerenti e coordinate e la relativa cooperazione internazionale*" [Art. 3, par. 2, lettera 10) del Reg. (UE) n. 508/2014].

[13] Fissati dalla Decisione 11 giugno 2014, n. 2014/372/UE.

[14] Fonte: Commissione europea.

Figura 2 - Importi FEAMP destinati all'Italia. Suddivisione per anno (mln di euro)



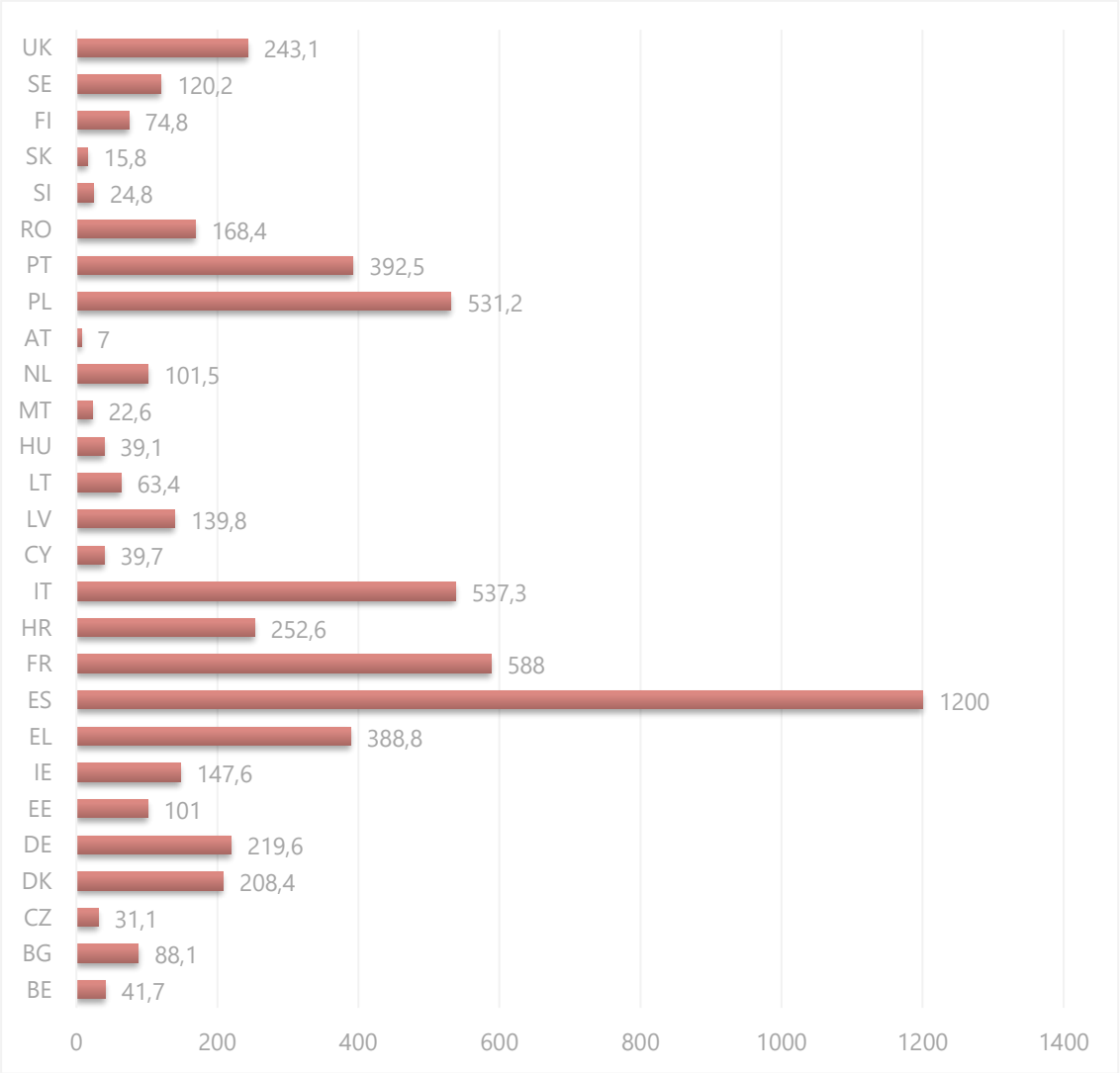
Fonte: Commissione europea

Nella figura a pagina seguente sono, invece, riportate le somme a disposizione di ciascuno Stato membro nel settennato di riferimento.

Come per gli altri interventi rientranti nell'ambito delle politiche di coesione, anche per il FEAMP ciascun Stato membro deve elaborare una specifica programmazione operativa [art. 17 del Reg. (UE) n. 508/2014] a norma del Reg. (UE) n. 1303/2013, che deve contenere una serie di informazioni elencate nel successivo art. 18.

In tema di tutela degli interessi finanziari dell'Unione, si evidenzia, infine, come l'art. 121 del citato Reg. (UE) n. 508/2014 richiami il principio di reciprocità definito dall'art. 325 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea, i poteri dell'OLAF di cui al Reg. (UE, Euratom) n. 883/2013, i "controlli sul posto" previsti dal Reg. (CE) n. 2185/96 e la cooperazione internazionale, di cui si avrà modo di parlare nella Parte Seconda del presente documento.

Figura 3 – FEAMP: allocazione fondi 2014-2020 nei singoli Paesi membri



Fonte: Commissione europea

1.3 La gestione non concorrente

1.3.1 Le erogazioni a "gestione diretta"

Nel caso dei finanziamenti a "gestione diretta" le risorse vengono erogate dalla Commissione europea:

- **direttamente**, in quanto il trasferimento dei fondi viene effettuato senza ulteriori passaggi dalla Commissione europea, o dall'organismo che la rappresenta, ai beneficiari;
- **centralmente**, in quanto le procedure di selezione, assegnazione, controllo e *audit* sono gestite dalla medesima Commissione o dall'organismo che la rappresenta.

La Commissione, in base agli obiettivi che si prefigge di realizzare, predispone dei programmi inerenti diversi settori, aventi generalmente una durata pluriennale e attuati dalle varie direzioni generali. Ciascuna direzione, nel proprio comparto, gestisce direttamente gli stanziamenti attraverso la pubblicazione periodica di bandi sulla *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* (GUUE).

Tali bandi contengono la descrizione del programma e la sua dotazione finanziaria, la procedura e i termini di presentazione delle proposte, l'importo del contributo finanziario dell'Unione, i requisiti minimi per poter partecipare, i criteri di selezione e gli indirizzi presso i quali si può ottenere la documentazione informativa (come il programma di lavoro, i moduli per la presentazione delle proposte).

Quasi tutti i progetti finanziabili, se non mirati a programmi di cooperazione con Paesi terzi, riguardano ricerca e sviluppo tecnologico, programmi di formazione, promozione della cultura, sviluppo per progetti audiovisivi, informazione e comunicazione ad ampio raggio, piani per rafforzare l'occupazione, studi e azioni che promuovono obiettivi ritenuti socialmente importanti, piani di sviluppo e programmi nei settori di ambiente, energia, protezione del consumatore, reti trans-europee.

Per accedere a questo canale di finanziamento sono previste di norma due distinte procedure di aggiudicazione:

- le **sovvenzioni** (*call for proposals*), a loro volta suddivise in:
  - *bandi periodici*, ovvero "inviti a presentare proposte" su ambiti definiti e precise tematiche. A questo tipo di bandi ricorrono i programmi principalmente gestiti da direzioni generali che non hanno come finalità principale la cooperazione internazionale ma che agiscono nel quadro di settori quali l'energia, l'ambiente o l'istruzione
  - *bandi aperti*, ovvero offerte di finanziamento per progetti inerenti un'area geografica o tematica di particolare importanza per la Commissione europea. Sono privi di scadenze o caratterizzati da un'ampia durata e da frequente periodicità. A questo tipo di bandi appartengono quasi tutte le misure destinate alle organizzazioni non governative (ONG), così come i finanziamenti destinati alle piccole e medie imprese (PMI) nei mercati extraeuropei.
- le **gare d'appalto** (*call for tenders*), vale a dire richieste di servizi specifici, forniture e lavori, messe a gara e aggiudicate secondo parametri di mercato attraverso "inviti a manifestare interesse". La loro pubblicazione non segue calendari predefiniti e si suddividono:
  - *bandi per servizi*, riservati a consulenze, studi, attività di formazione, trasferimento di *know-how*
  - *bandi per forniture*, destinati alla fornitura di attrezzature o materiali
  - *bandi per lavori,* per la realizzazione di opere pubbliche quali investimenti in infrastrutture, realizzazione di progetti dì ingegneria civile, eccetera.

1.3.2 La "gestione indiretta"

L'art. 58 del Regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012 richiama tra i metodi di esecuzione del bilancio adottati dalla Commissione, al paragrafo 1, lettera c), quello "indiretto", così denominato in quanto la stessa Commissione, nell'attuare uno specifico intervento o progetto, non agisce tramite le sue direzioni e i suoi servizi ma delega Paesi terzi o agenzie, organizzazioni internazionali ovvero la Banca europea per gli investimenti (BEI) e il Fondo europeo per gli investimenti (FEI), del quale è principale azionista.

Il successivo art. 60, in aderenza ai principi fondamentali di sana gestione finanziaria, di trasparenza e non discriminazione, di visibilità dell'azione adottata e di tutela degli interessi finanziari dell'Unione, prevede anche per tali soggetti delegati, una serie di adempimenti concernenti la tenuta della contabilità, le attività di verifica e il rispetto degli obblighi assunti nei confronti della Commissione che, ovviamente, ha sempre la possibilità di sospendere i pagamenti qualora vengano rilevati degli errori o delle gravi irregolarità.

Ulteriori specificazioni sono contenute nel Reg. (CE) n. 1268/2012 e, in particolare, negli artt. da 38 a 44, concernenti l'attuazione di specifici aspetti riguardanti le procedure di assegnazione degli appalti, il contenuto dell'accordo con il quale la Commissione affida il progetto al soggetto delegato e norme di dettaglio sui pagamenti e sui recuperi.

2. Il sistema sanzionatorio di settore

2.1 Il concetto di frode e irregolarità nella disciplina europea

La tutela dei propri interessi finanziari costituisce uno degli aspetti oggetto di prioritario interesse per le Istituzioni dell'Unione europea.

Le condizioni necessarie per poter realizzare le politiche idonee al raggiungimento degli scopi dell'Unione, infatti, non possono prescindere dalla puntuale riscossione delle entrate, da una corretta gestione delle uscite di bilancio e dal tempestivo recupero delle somme indebitamente erogate, che trova fondamento giuridico negli artt. 317 e 325[15] del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (TFUE).

In particolare, l'art. 325 impone all'Unione ed agli Stati membri di combattere "*la frode e le altre attività illegali che ledono gli interessi finanziari dell'Unione stessa mediante misure… che siano dissuasive e tali da permettere una protezione efficace negli Stati membri*".

Al comma 2 del medesimo articolo 325, viene enunciato il fondamentale "*principio di assimilazione*" che impone ai Paesi membri di adottare, per contrastare le frodi che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, le stesse misure adottate per reprimere le violazioni lesive dei

[15] Prima del Trattato di Lisbona, il riferimento era all'analogo art. 280 del Trattato CE.

propri interessi finanziari interni. Il comma 3, invece, prevede il "*principio di collaborazione*", in virtù del quale gli Stati concordano l'azione a tutela degli interessi finanziari dell'Unione contro le frodi organizzando, assieme alla Commissione, una intensa e regolare cooperazione fra i Servizi competenti delle rispettive Amministrazioni.

Il sistema di protezione degli interessi finanziari definito nell'art. 325 TFUE è completato dalle previsioni dettate dall'art. 317 TFUE, secondo cui gli Stati membri cooperano con la Commissione anche per garantire che gli stanziamenti di Bilancio siano utilizzati secondo i principi della buona gestione finanziaria.

È questa, oggi, la normativa di base che ispira la tutela delle risorse finanziarie dell'Unione da parte dei Paesi aderenti, da cui discendono specifici vincoli non solo per gli Organi addetti ai controlli, ma anche per i legislatori nazionali.

In tale contesto, poi, il quadro giuridico per la protezione degli interessi finanziari dell'Unione Europea è definito dal diritto comunitario derivato e da atti di cooperazione intergovernativa tra cui si possono annoverare innanzitutto:

- il Regolamento (CE, Euratom) n. 2988/95 del Consiglio del 18 dicembre 1995, relativo alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità, che reca l'originaria nozione di irregolarità in danno del bilancio comunitario e fonda su di essa un primo *corpus* di regole di diritto punitivo amministrativo;
- la recente Direttiva (UE) n. 1371/2017 del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 luglio 2017, relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale (nel prosieguo *Direttiva TIF*), che fa seguito alla Convenzione sulla Tutela degli Interessi Finanziari dell'Unione europea (nel prosieguo *Convenzione TIF*), firmata a Bruxelles il 26 luglio 1995 e ratificata in Italia con la legge 29 settembre 2000, n. 300, la quale aveva fornito una definizione di frode comune a tutti gli Stati membri, impegnando le parti a sanzionare penalmente tali comportamenti, secondo parametri comuni.

L'originaria definizione di irregolarità si ritrova proprio nell'art. 1, par. 2, del predetto Reg. (CE, Euratom) n. 2988/95, intesa come "*…qualsiasi violazione di una disposizione del diritto comunitario derivante da un'azione o un'omissione di un operatore economico che abbia o possa avere come conseguenza un pregiudizio al bilancio generale delle Comunità o ai bilanci da queste gestite, attraverso la diminuzione o la soppressione di entrate provenienti da risorse proprie percepite direttamente per conto delle Comunità, ovvero una spesa indebita.*".

Affinché vi sia irregolarità, si deve dunque configurare una violazione di una disposizione di diritto comunitario.

A tal riguardo, è pacifico che le disposizioni nazionali atte a consentire alla norma comunitaria di dispiegare la sua piena efficacia vanno, a loro volta, assimilate a norme che tutelano gli

interessi finanziari dell'Unione, dovendosi pertanto intendere quali parti integranti del dispositivo volto a tutelare tali interessi.

La portata del concetto d'irregolarità va, quindi, valutata in funzione della disciplina legislativa complessiva a ciò rivolta, che può variare a seconda del settore considerato.

L'art. 2 del Reg. (CE, Euratom) n. 2988/95 ha, altresì, enucleato i criteri cui devono ispirarsi le sanzioni, quali l'effettività, la proporzionalità e la capacità dissuasiva.

Accanto alla nozione di irregolarità, carattere essenziale va attribuito anche alla nozione di "frode" lesiva degli interessi finanziari dell'Unione, contenuta in origine nella richiamata *Convenzione TIF* del 1995, elaborata in base all'allora art. K.3 del Trattato sull'UE, relativa alla tutela degli interessi finanziari comunitari, ratificata in Italia con la citata legge n. 300/2000.

La *Convenzione TIF* ha rappresentato uno dei migliori risultati dello sforzo compiuto dalle Istituzioni dell'Unione europea e dagli Stati membri nella tutela degli interessi comunitari, nel quadro di una più efficiente armonizzazione delle legislazioni nazionali e di una maggiormente efficace cooperazione tra gli Stati membri stessi.

Scopo di tale atto era quello di assicurare una maggiore compatibilità tra le disposizioni penali degli Stati membri creando norme penali minime, al fine di rendere la lotta contro le frodi ai danni degli interessi finanziari delle Comunità più efficace e ancora più dissuasiva, nonché di rafforzare la cooperazione tra gli Stati membri in materia penale, tra l'altro individuando una nozione univoca di frode.

Box 4 - Convenzione sulla Tutela degli Interessi Finanziari dell'UE: nozione di frode

La *Convenzione TIF* del 1995 definisce come **frode**:
in materia di ***entrate***, qualsiasi azione od omissione intenzionale relativa:

- all'utilizzo o alla presentazione di dichiarazioni o documenti falsi, inesatti o incompleti cui consegua la diminuzione illegittima di risorse del bilancio generale delle Comunità europee o dei bilanci gestiti dalle Comunità europee o per conto di esse;
- alla mancata comunicazione di un'informazione in violazione di un obbligo specifico cui consegua lo stesso effetto;
- alla distrazione di un beneficio lecitamente ottenuto, cui consegua lo stesso effetto;

in materia di ***uscite***, qualsiasi azione od omissione intenzionale relativa:

- all'utilizzo o alla presentazione di dichiarazioni o di documenti falsi, inesatti o incompleti cui consegua il percepimento o la ritenzione illecita di fondi provenienti dal bilancio generale delle Comunità europee o dai bilanci gestiti dalle Comunità europee o per conto di esse;
- alla mancata comunicazione di un'informazione in violazione di un obbligo specifico cui consegua lo stesso effetto;

- alla distrazione di tali fondi per fini diversi da quelli per cui essi sono stati inizialmente concessi.

Sulla scorta di tale unica nozione, in particolare, gli Stati membri si sono impegnati a considerare illeciti penali le condotte definite fraudolente nei confronti del bilancio comunitario, prevedendo sanzioni anche di natura restrittiva della libertà, suscettibili di determinare estradizione almeno nei casi più gravi, nonché ad adottare le misure necessarie affinché i dirigenti delle imprese o chi esercita poteri decisionali potessero essere riconosciuti penalmente responsabili.

I contenuti della *Convenzione TIF* sono stati recentemente innovati nell'ambito della menzionata Direttiva TIF (1371/2017) relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale, la quale, mantenendo inalterato l'impianto generale dell'atto del 1995, prevede soltanto un quadro di norme minime riguardo alla definizione di reati e di sanzioni in materia di lotta contro la frode e le altre attività illegali che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, nel cui alveo sono individuabili limitate innovazioni, la principale delle quali è riconducibile all'introduzione di specifiche previsioni in materia di condotte lesive del sistema comune dell'IVA.

Si tratta, in sintesi, di fattispecie illecite quali:

- la frode in materia di spese relative e non relative agli appalti pubblici e in materia di IVA, attuata, tra l'altro, mediante utilizzo o presentazione di dichiarazioni o documenti falsi, mancata comunicazione di informazioni dovute e distrazione di fondi o benefici;
- il riciclaggio di denaro, la corruzione e l'appropriazione indebita;
- il tentativo, l'istigazione, il favoreggiamento e il concorso nella commissione dei suddetti reati.

Con particolare riferimento alle condotte lesive degli interessi finanziari dell'Unione sul fronte delle uscite di bilancio, la *Direttiva TIF*, confermando nella sostanza l'assetto previsto dalla *Convenzione* del 1995, individua quale frode in materia di:

- spese non relative agli appalti, l'azione od omissione relativa:
  - all'utilizzo o alla presentazione di dichiarazioni o documenti falsi, inesatti o incompleti, cui consegua l'appropriazione indebita o la ritenzione illecita di fondi o beni provenienti dal bilancio dell'Unione o dai bilanci gestiti da quest'ultima, o per suo conto;
  - alla mancata comunicazione di un'informazione in violazione di un obbligo specifico, cui consegua lo stesso effetto;
  - alla distrazione di tali fondi o beni per fini diversi da quelli per cui erano stati inizialmente concessi;
- spese relative agli appalti, almeno allorché commessa al fine di procurare all'autore del

reato o ad altri un ingiusto profitto arrecando pregiudizio agli interessi finanziari dell'Unione, l'azione od omissione relativa:

- all'utilizzo o alla presentazione di dichiarazioni o documenti falsi, inesatti o incompleti, cui consegua l'appropriazione indebita o la ritenzione illecita di fondi o beni provenienti dal bilancio dell'Unione o dai bilanci gestiti da quest'ultima o per suo conto;
- alla mancata comunicazione di un'informazione in violazione di un obbligo specifico, cui consegua lo stesso effetto;
- alla distrazione di tali fondi o beni per fini diversi da quelli per cui erano stati inizialmente concessi, che leda gli interessi finanziari dell'Unione.

Per i responsabili – sia persone fisiche che giuridiche – di tutte le attività ivi considerate come illecite, gli Stati membri dovranno stabilire sanzioni penali e interdittive che possono comprendere anche, tra le altre, l'esclusione dal godimento di benefici o aiuti pubblici e l'esclusione temporanea o permanente dalle procedure di gara pubblica.

Le disposizioni della *Direttiva TIF* dovranno essere recepite dagli Stati Membri entro il mese di luglio del 2019.

Non va peraltro sottaciuto che l'adozione di tale Direttiva fa parte di un più ampio progetto di revisione complessiva della Strategia Antifrode della Commissione europea (CAFS) nel quale si instaura anche l'istituzione della Procura europea (*European Public Prosecutor Office*, cosiddetto "*EPPO*"), al fine di rafforzare e rendere più efficiente la persecuzione a livello sistemico e comunitario degli che influiscono sugli interessi finanziari dell'Unione.

Nondimeno, giova sottolineare che le nozioni di irregolarità e frode compiutamente enucleate a partire dall'anzidetta normativa del 1995 hanno trovato – e trovano – costante richiamo nei successivi provvedimenti legislativi europei che, per ciascuna programmazione pluriennale, regolano lo stanziamento e l'utilizzo degli strumenti finanziari dell'Unione dei fondi europei[16], a testimonianza del ruolo centrale rivestito dall'azione antifrode.

In tale contesto, è stato peraltro introdotto anche il concetto di cosiddetta "irregolarità sistemica", che il già menzionato Reg. (UE) n. 1303/2013".

Box 5 - Definizioni di frode e irregolarità

L'irregolarità.

(Art. 1, par. 2, del Reg. (CE, Euratom) n. 2988/95)

"...qualsiasi violazione di una disposizione del diritto comunitario derivante da un'azione o un'omissione di un operatore economico che abbia o possa avere come conseguenza un

[16] A titolo esemplificativo, per il ciclo 2014-2020, cfr. art. 2 par. 36 del Reg. (UE) n. 1303/2013, art. 2 par. 1 del Reg. (UE) n. 1306/2013.

pregiudizio al bilancio generale delle Comunità o ai bilanci da queste gestite, attraverso la diminuzione o la soppressione di entrate provenienti da risorse proprie percepite direttamente per conto delle Comunità, ovvero una spesa indebita."

La frode in materia di uscite

(Art. 1 della Convenzione TIF)

"costituisce frode…in materia di spese, qualsiasi azione od omissione intenzionale relativa:

- all'utilizzo o alla presentazione di dichiarazioni o documenti falsi, inesatti o incompleti cui consegua il percepimento o la ritenzione illecita di fondi provenienti dal bilancio generale delle Comunità europee o dai bilanci gestiti dalla Comunità europee o per conto di esse;
- alla mancata comunicazione di un'informazione in violazione di un obbligo specifico cui consegua lo stesso effetto;
- alla distrazione di tali fondi per fini diversi da quelli per cui essi sono stati inizialmente concessi…"

L'irregolarità sistemica

(Art. 2, par. 38, del Reg. (UE) n. 1303/2013)

"qualsiasi irregolarità che possa essere di natura ricorrente, con un'elevata probabilità di verificarsi in tipi simili di operazioni, che deriva da una grave carenza nel funzionamento efficace di un sistema di gestione e di controllo, compresa la mancata istituzione di procedure adeguate…"

Da ultimo, non va dimenticato che le stesse Istituzioni dell'Unione e, in particolare, la Commissione europea, sono direttamente impegnate a fronteggiare irregolarità e frodi dalle quali possa derivare un pregiudizio al bilancio dell'Unione, a tal fine affiancandosi, senza sostituirsi, agli Stati membri.

Proprio con specifico riguardo all'attività antifrode e, in particolare, a quella rivolta a contrastare gli illeciti concernenti le uscite di bilancio dell'Unione, sono degni di menzione:

- il Regolamento (CE, Euratom) n. 2185/96 del Consiglio del 11 novembre 1996, relativo ai controlli ed alle verificazioni sul posto effettuati dalla Commissione per la protezione degli interessi finanziari dell'Unione contro le frodi ed altre irregolarità;
- il Regolamento (UE, Euratom) n. 883/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 11 settembre 2013, relativo alle indagini svolte dall'Ufficio europeo per la Lotta Antifrode della Commissione (OLAF).

Tale regolamento, oltre ad aver conferito all'OLAF poteri operativi per condurre investigazioni di carattere amministrativo, ha, altresì, sancito, all'art. 3, par. 4, l'istituzione presso ciascun Stato membro di un Servizio centrale di coordinamento antifrode (*Anti Fraud Coordination*

Service – cosiddetto "AFCOS"), prevedendo che tutti i Paesi si dotino di una tale struttura organizzativa con il fine specifico di facilitare una effettiva cooperazione e lo scambio di informazioni, incluse quelle di natura operativa, proprio con l'OLAF.

Nel nostro Paese tale compito viene assolto dal Comitato per la lotta contro le frodi nei confronti dell'Unione Europea (COLAF).

2.2 Normativa nazionale a tutela degli interessi finanziari dell'UE

I principi dettati dalla normativa sovranazionale in materia di tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea sono riscontrabili nell'ordinamento nazionale, anche con riferimento a specifiche fattispecie sanzionatorie.

Da tale punto di vista, una prima rilevante previsione, specificatamente riferita ad ipotesi di indebita apprensione di fondi comunitari è riscontrabile nella legge 23 dicembre 1986, n. 898, di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 27 ottobre 1986, n. 701.

Tale normativa mirava a fronteggiare le condotte illecite nel settore agricolo, originariamente con un *focus* particolare sulle contribuzioni in materia di olio di oliva, e che, nel tempo, è stata adeguata ai vari mutamenti[17] degli strumenti finanziari dell'Unione previsti nelle diverse programmazioni pluriennali susseguitesi.

Il più importante esempio di recepimento delle previsioni normative europee a tutela delle uscite di bilancio dell'Unione è, ad ogni modo, riconducibile alla ratifica della già richiamata *Convenzione TIF* del 1995 con la legge 29 settembre 2000, n. 300, che, in particolare, ha introdotto nell'ordinamento nazionale le seguenti fattispecie e misure:

- art. 316-*ter* del codice penale, rubricato "*Indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato*";
- art. 322-*bis* del codice penale, rubricato "*Peculato, concussione, induzione indebita dare o promettere utilità, corruzione e istigazione alla corruzione di membri della Corte penale internazionale o degli organi delle Comunità europee e di funzionari delle Comunità europee e di Stati esteri*";
- art. 322-*ter* del codice penale, rubricato "*Confisca*";
- art. 640-*quater* del codice penale, rubricato "*Applicabilità dell'art. 322*-ter".

Disposizioni che si sono così aggiunte all'impianto esistente e di cui si fornirà un'analisi approfondita nelle pagine seguenti.

[17] Dapprima con l'art. 73 della legge 19 febbraio 1992, n. 142, quindi con l'art. 10 della legge 29 settembre 2000, n. 300. Successivamente anche con l'art. 18 della legge 7 luglio 2009, n. 88 e., poi, con l'art. 29 della legge 4 giugno 2010, n. 96.

Anche in virtù di tali novelle legislative, l'attuale quadro dispositivo contempla una preponderanza di presidi di carattere penale affiancati da talune misure di natura amministrativa, previste per comportamenti di minore gravità, come di seguito specificato.

2.3 Le fattispecie penali

2.3.1 Truffa a danno dello Stato o di un altro ente pubblico

Box 6 – Truffa (art. 640, comma 2, n. 1), codice penale)

"1. Chiunque, con artifizi o raggiri, inducendo taluno in errore, procura a sé o ad altri un ingiusto profitto con altrui danno, è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni e con la multa da euro 51 a euro 1.032.

2. La pena è della reclusione da uno a cinque anni e della multa da euro 309 a euro 1.549:

1) se il fatto è commesso a danno dello Stato o di un altro ente pubblico o col pretesto di far esonerare taluno dal servizio militare;

…omissis…

3. Il delitto è punibile a querela della persona offesa, salvo che ricorra taluna delle circostanze previste dal capoverso precedente o un'altra circostanza aggravante."

La fattispecie delittuosa di cui all'art. 640, comma 2, n. 1), del codice penale è disciplinata quale circostanza aggravante del reato comune di truffa previsto dal comma 1 del medesimo articolo, in considerazione del maggior disvalore connesso all'offesa arrecata allo Stato o ad altro ente pubblico, che ne costituisce il tratto peculiare.

Essa prevede una condotta frazionata in una pluralità di eventi, consistente nel porre in essere artifici o raggiri, per mezzo dei quali si induce in errore la vittima affinché quest'ultima compia un atto di disposizione patrimoniale, a cui segue un danno dello stesso tipo per il soggetto passivo – lo Stato o l'ente pubblico, per l'appunto – e un profitto ingiusto per il truffatore, ossia per il soggetto attivo del reato.

Al pari della fattispecie non aggravata è dunque necessario che la condotta sia connotata da modalità ingannevoli ("*artifici*" o "*raggiri*"), cioè da un *quid pluris* rispetto alla mera indicazione di elementi falsi (differenziandosi, in ciò, dalla fattispecie di cui all'art. 316-*ter* del codice penale), tali da persuadere con l'inganno, inducendolo in errore, il soggetto passivo.

Più esattamente, per "*artificio*" è da intendersi ogni manipolazione o trasfigurazione della realtà esterna, provocata previa simulazione di circostanze inesistenti o la dissimulazione di

circostanze esistenti, come, a titolo d'esempio, in caso di formazione e utilizzazione di false bolle di accompagnamento e fatture che attengono ad operazioni commerciali inesistenti[18].

Con il termine "*raggiro*", invece, si fa riferimento ad un'attività simulatrice sostenuta da parole ed argomentazioni atte a far scambiare il falso per vero[19].

Il momento di perfezionamento del reato coincide con l'ultimo degli eventi provocati dalla condotta posta in essere dall'agente, sia esso il danno o il profitto, che naturalmente possono anche essere contestuali[20].

L'accezione di *"ente pubblico"* prevista nella norma in argomento (nonché nella fattispecie di cui al successivo art. 640-*bis* del codice penale) è da intendersi in senso ampio, ricomprendendo anche gli enti a formale struttura privatistica che possono qualificarsi come "pubblici", alla ricorrenza dei seguenti presupposti[21]:

- la personalità giuridica;
- l'istituzione dell'ente per soddisfare specificatamente esigenze di interesse generale aventi carattere non industriale o commerciale;
- il finanziamento della attività in modo maggioritario da parte dello Stato, degli enti pubblici territoriali o di altri organismi di diritto pubblico, oppure la sottoposizione della gestione al controllo di questi ultimi o la designazione da parte dei medesimi di più della metà dei membri dell'organo di amministrazione, di direzione o di vigilanza.

2.3.2 Truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche

Box 7 – Truffa aggravata (art. 640-*bis,* codice penale)

"La pena è della reclusione da due a sette anni e si procede d'ufficio se il fatto di cui all' articolo 640 riguarda contributi, finanziamenti, mutui agevolati ovvero altre erogazioni dello stesso tipo, comunque denominate, concessi o erogati da parte dello Stato, di altri enti pubblici o delle Comunità europee."

Tale fattispecie, la quale, al pari del delitto di cui all'art. 640, comma 2, n. 1), del codice penale, costituisce un'ulteriore circostanza aggravante della truffa comune[22], si configura nel caso in cui il fatto fraudolento sia posto in essere per conseguire in modo indebito erogazioni pubbliche.

[18] Cfr. sent. Cass. Pen., Sez. VI, 28 settembre 1999, n. 11076.

[19] Cfr. sent. Cass. Pen., Sez. IV, 7 dicembre 1989, n. 17202.

[20] Cfr. sent. Cass. Pen., Sez. I, 16 giugno 2015, n. 25230 in tema di cosiddetta "*truffa contrattuale*".

[21] Cfr. sent. Cass. Pen., Sez. II, 17 giugno 2015, n. 28085.

[22] Cfr. sent. Cass. Pen., SS.UU., 26 giugno 2002, n. 26351.

L'elemento qualificante del reato e che lo distingue in termini di specialità rispetto all'altra ipotesi di truffa aggravata precedentemente descritta è, in effetti, rappresentato proprio dall'oggetto materiale della frode, ivi rappresentato da "*contributi, finanziamenti, mutui agevolati ovvero altre erogazioni dello stesso tipo*".

Proprio con riferimento al rapporto giuridico tra il delitto in esame e quello previsto dall'art. 640, comma 2, n. 1), del codice penale, la Corte di Cassazione ha avuto modo di osservare che "*per erogazioni pubbliche cui si riferisce l'art. 640 bis c.p. debbono intendersi soltanto quelle finalizzate alla realizzazione di opere o allo svolgimento di attività di interesse pubblico, rimanendone quindi escluse le indennità di natura previdenziale o assistenziale, la cui fraudolenta percezione può rendere configurabile il reato di truffa aggravata in danno dello Stato o di altro ente pubblico, ai sensi dell'art. 640, comma 2, n 1, c.p.*"[23].

Per quanto testé esposto, la fattispecie in esame appare essere quella maggiormente sussumibile ai casi di frode riscontrabili in relazione alle erogazioni tratte dal bilancio dell'Unione europea.

Per ciò che concerne gli altri elementi costitutivi della fattispecie delittuosa, valgono, invece, le medesime considerazioni già espresse in relazione all'altra ipotesi di truffa aggravata prevista e punita dall'art. 640, comma 2, n. 1), del codice penale.

2.3.3 Malversazione a danno dello Stato

Box 8 – Malversazione a danno dello Stato (art. 316-*bis*, codice penale)

"Chiunque, estraneo alla pubblica amministrazione, avendo ottenuto dallo Stato o da altro ente pubblico o dalle Comunità europee contributi, sovvenzioni o finanziamenti destinati a favorire iniziative dirette alla realizzazione di opere od allo svolgimento di attività di pubblico interesse, non li destina alle predette finalità, è punito con la reclusione da sei mesi a quattro anni."

Questa fattispecie di reato si configura nel caso in cui, dopo avere ricevuto finanziamenti, sovvenzioni o contributi da parte dello Stato italiano, di altri Enti Pubblici o dell'Unione europea destinati alla realizzazione di opere o allo svolgimento di attività, non si proceda all'utilizzo o alla destinazione delle somme ottenute per gli scopi cui erano destinate.

Questa forma di illecito si caratterizza per l'assenza di artifici o raggiri, di omissioni di informazioni o di dichiarazioni che in qualche modo possano trarre in inganno la Pubblica Amministrazione nell'assegnazione delle risorse, con ciò distinguendosi dalle più gravi ipotesi di truffa aggravata.

[23] Vgs. sent. Cass. Pen., Sez. I, 19 marzo 1999, n. 1286. In senso conforme: sent. Cass. Pen., Sez II, 8 giugno 1999, n. 3086; sent. Cass. Pen., Sez. I, 12 luglio 1999, n. 4240.

Inoltre, la malversazione si differenzia da queste ultime forme di violazione nonché dal reato di indebita percezione in quanto presuppone che le provvidenze finanziarie siano state legittimamente acquisite e solo successivamente siano state distolte dallo scopo che aveva giustificato l'erogazione, con ciò potendo essere rubricato anche con riferimento a finanziamenti già ottenuti da tempo e che dopo essere stati impiegati correttamente per un certo periodo siano stati poi destinati a finalità diverse da quelle per cui erano stati concessi.

Ulteriore differenza rispetto alle fattispecie delittuose di truffa aggravata ed indebita percezione è rappresentata dall'oggetto materiale del reato in esame, in quanto circoscritto ai soli contributi pubblici finalizzati alla realizzazione di opere o ad attività d'interesse pubblico.

Altresì, si precisa che questo reato "*può concorre con quello di truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche, in quanto il primo tutela la P.A. da atti contrari agli interessi della collettività, anche di natura non patrimoniale, mentre il secondo tutela il patrimonio da atti di frode, aggravata nel caso di conseguimento di erogazioni pubbliche*"[24].

2.3.4 Indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato

Box 9 – Indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato (art. 316-*ter*, comma 1, codice penale)

"*1. Salvo che il fatto costituisca il reato previsto dall'articolo 640-bis, chiunque mediante l'utilizzo o la presentazione di dichiarazioni o di documenti falsi o attestanti cose non vere, ovvero mediante l'omissione di informazioni dovute, consegue indebitamente, per sé o per altri, contributi, finanziamenti, mutui agevolati o altre erogazioni dello stesso tipo, comunque denominate, concessi o erogati dallo Stato, da altri enti pubblici o dalle Comunità europee è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni.*"

("*2. Quando la somma indebitamente percepita è pari o inferiore a euro 3.999,96 si applica soltanto la sanzione amministrativa…*")

Il reato in argomento, introdotto dalla legge 29 settembre 2000, n. 300[25], ha lo stesso oggetto materiale della menzionata fattispecie di truffa aggravata di cui all'art. 640-*bis* del codice penale, ma si differenzia da quest'ultima per il suo carattere sussidiario e residuale rispetto alla stessa, in quanto può configurarsi solo nei casi in cui la condotta dell'agente volta all'indebita apprensione di risorse pubbliche si esaurisca nella mera esposizione dolosa di dati e notizie non veritieri ovvero nell'omissione di informazioni dovute, senza che a ciò si accompagnino elementi aggiuntivi idonei a definire un'attività quale artificio o raggiro[26], nel qual caso la clausola di sussidiarietà contenuta nel medesimo art. 316-*ter* del codice penale ("*Salvo il caso che*

[24] Cfr. sent. Cass. Pen., Sez. II, 16 giugno 2015, n. 29512.

[25] Di ratifica della *Convenzione sulla tutela degli interessi finanziari delle Comunità Europee* del 26 luglio 1995.

[26] "*Alla luce del dato normativo e della ratio legis, l'art. 316 ter assicura una tutela aggiuntiva e "complementare" rispetto a quella offerta agli stessi interessi dall'art. 640 bis, coprendo in specie gli eventuali margini di scostamento*

il fatto costituisca il reato previsto dall'art. 640 bis…") comporterebbe l'applicazione esclusiva dell'art. 640-*bis* del codice penale.

Il carattere di residualità rispetto alla fattispecie di truffa aggravata è stato, peraltro, sancito anche dalla Corte di Cassazione, la quale, nel giudicare un caso di indebita percezione del cosiddetto "*bonus* bebè", ha evidenziato che l'ambito di applicabilità dell'art. 316-*ter* del codice penale è rapportabile a situazioni del tutto marginali, come quelle del silenzio anti-doveroso e della condotta di per sé non idonea a indurre in errore l'autore della disposizione patrimoniale[27].

La rilevanza penale dell'illecito in argomento è riservata alle condotte previste dal comma 1 del citato art. 316-*ter* soltanto allorquando sia superata la specifica soglia di punibilità – pari a euro 3.996,96 – prevista dal secondo comma della medesima norma, che identifica lo spartiacque tra il fatto di mera rilevanza amministrativa e quello di rilevanza penale.

Ovviamente, tale fattispecie, pur essendo rubricata "*a danno dello Stato*", potrebbe astrattamente essere applicata – come specificato anche nel relativo testo – a tutti i contributi, finanziamenti, mutui ed erogazioni, compresi quelli posti a carico del bilancio dell'Unione europea.

Tuttavia, devono considerarsi escluse dall'ambito applicativo della norma le condotte d'indebita percezione afferenti ai fondi europei rientranti nel comparto della Politica agricola comune, cui risulta applicabile, in quanto normativa speciale, l'art. 2 della legge 23 dicembre 1986, n. 898, di cui si dirà in seguito.

Un ulteriore aspetto su cui occorre soffermare l'attenzione è quello del principio del cosiddetto "*assorbimento*" (o "concorso apparente di norme") nella fattispecie in esame del delitto di falso previsto dall'art. 483 del codice penale[28], ove naturalmente la violazione si accompagni alla presentazione di auto-certificazioni non veritiere rilevanti *ex* dall'art. 76 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, dal momento che il fatto-reato di cui all'art. 316-*ter* del codice penale ne contiene già tutti gli elementi costitutivi[29].

L'assorbimento, peraltro, sussiste anche nell'ipotesi in cui sia configurabile, in alternativa alla sanzione penale del fatto, la mera violazione amministrativa prevista dal secondo comma dell'art. 316-*ter* del codice penale, oggetto di illustrazione più avanti nel testo.

- *per difetto - del paradigma punitivo della truffa rispetto alla fattispecie della frode"* (Corte Costituzionale, Ordinanza n. 95 del 2004).

[27] Cfr. sent. Cass. Pen., SS.UU., 27 aprile 2007, n. 16568 e sent. Cass. Pen., Sez. II, 16 giugno 2009, n. 24877.

[28] In quanto da ritenersi fattispecie complessa *ex* art. 84 del codice penale. Cfr. sent. Cass. Pen., SS.UU., 27 aprile 2007, n. 16568.

[29] Cfr. sent. Cass. Pen., VI Sez., 26 giugno 2007, n. 30528; sent. Cass. Pen., V Sez., 17 settembre 2008, n. 41383; sent. Cass. Pen., VI Sez., 5 ottobre 2010, n. 38457; sent. Cass. Pen., SS.UU., 25 febbraio 2011, n. 7537.

2.3.5 Sanzione penale in materia di aiuti comunitari al settore agricolo

Box 10 – Sanzione penale in materia di aiuti comunitari al settore agricolo (art. 2, legge 23 dicembre 1986, n. 898)

"1. Ove il fatto non configuri il più grave reato previsto dall'art. 640 bis del codice penale, chiunque, mediante l'esposizione di dati o notizie falsi, consegue indebitamente, per sé o per altri, aiuti premi, indennità, restituzioni, contributi o altre erogazioni a carico totale o parziale del Fondo europeo agricolo di garanzia e del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni. Quando la somma indebitamente percepita è superiore a 5.000 euro si applica soltanto la sanzione amministrativa di cui agli articoli seguenti.

2. Agli effetti della disposizione del precedente comma 1 e di quella del comma 1 dell'articolo 3, alle erogazioni a carico del Fondo europeo agricolo di garanzia e del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale sono assimilate le quote nazionali previste dalla normativa comunitaria a complemento delle somme a carico di detti Fondi, nonché le erogazioni poste a totale carico della finanza nazionale sulla base della normativa comunitaria…"

L'articolo 2 della legge 23 dicembre 1986, n. 898[30] sanziona penalmente la condotta di chi, mediante mendacio documentale ("*esposizione di dati o notizie falsi*"), ottiene indebitamente, per sé o per altri, erogazioni a valere sui fondi europei riconducibili alla Politica Agricola comune dell'Unione.

Tale fattispecie di reato si pone in rapporto di sussidiarietà con il delitto di cui all'art. 640-*bis* del codice penale in modo analogo a quanto rilevato per la fattispecie di cui al comma 1 dell'art. 316-*ter* del codice penale[31].

Rispetto a quest'ultima fattispecie, il reato previsto dalla norma in esame assume, nel contempo, carattere di specialità, in ragione dell'oggetto materiale del fatto illecito, costituito, in questo caso, non da una qualsiasi erogazione della finanza pubblica, bensì dai soli contributi a carico del Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR) e del Fondo Europeo Agricolo di Garanzia (FEAGA), strumenti finanziari dell'Unione europea destinati a sostenere il comparto agricolo degli Stati membri[32].

Tale delitto, pertanto, sarà configurabile soltanto con riguardo a questi ultimi 2 fondi europei, mentre in relazione ad altre tipologie di erogazioni pubbliche, siano esse nazionali o comunitarie, non potrà configurarsi.

[30] Da ultimo modificata dalla legge 4 giugno 2010, n. 96.

[31] Cfr. sent. Cass. Pen., Sez. II, 22 novembre 1995, n. 3707.

[32] Cfr. sent. Cass. Pen., Sez. III, 26 agosto 1987, n. 2528.

Va inoltre sottolineato come, per espressa previsione del comma 2 della norma in esame, a queste erogazioni sono assimilate le quote nazionali poste a complemento delle somme a carico del FEAGA e del FEASR.

La condotta illecita in esame assume rilevanza penale soltanto con riguardo a somme superiori a 5.000 euro, mentre, per analoghe condotte riferite a somme pari o inferiori a tale soglia, potrà trovare applicazione soltanto la sanzione amministrativa prevista dal successivo art. 3 della legge n. 898/1986, di cui si dirà in seguito.

2.4 Le sanzioni amministrative in materia di indebita percezione di fondi europei

2.4.1 Indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato

Box 11 – Indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato (art. 316-*ter*, comma 2, codice penale)

("1. Salvo che il fatto costituisca il reato previsto dall'articolo 640-bis, chiunque mediante l'utilizzo o la presentazione di dichiarazioni o di documenti falsi o attestanti cose non vere, ovvero mediante l'omissione di informazioni dovute, consegue indebitamente, per sé o per altri, contributi, finanziamenti, mutui agevolati o altre erogazioni dello stesso tipo, comunque denominate, concessi o erogati dallo Stato, da altri enti pubblici o dalle Comunità europee è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni.")

"2. Quando la somma indebitamente percepita è pari o inferiore a euro 3.999,96 si applica soltanto la sanzione amministrativa del pagamento di una somma di denaro da euro 5.164 a euro 25.822. Tale sanzione non può comunque superare il triplo del beneficio conseguito…"

Questa sanzione trova applicazione in caso di mancato superamento della soglia di "*euro 3.999,96*" per le erogazioni indebitamente percepite, rendendosi così inapplicabile la fattispecie penale di cui al comma 1 del medesimo articolo.

La fattispecie di cui al comma 2 – come avviene per l'omologa previsione di carattere penale – non è configurabile per le condotte di tale specie concernenti i fondi europei riconducibili al comparto della Politica agricola comune, nel cui ambito trova applicazione la normativa speciale prevista dalla citata legge n. 898/1986, esaminato nel paragrafo successivo.

2.4.2 Sanzione amministrativa in materia di aiuti comunitari al settore agricolo

Box 12 – Sanzione amministrativa in materia di aiuti comunitari al settore agricolo (art. 3, legge 23 dicembre 1986, n. 898)

"1. Indipendentemente dalla sanzione penale, per il fatto indicato nei commi 1 e 2 dell'articolo 2, nell'ambito di applicazione delle misure finanziate dal Fondo europeo agricolo di

garanzia (FEAGA), il percettore è tenuto in ogni caso alla restituzione dell'indebito e, soltanto quando lo stesso indebito sia superiore a lire centomila, al pagamento di una sanzione amministrativa pecuniaria, pari all'importo indebitamente percepito. Nell'ambito di applicazione delle misure finanziate dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), indipendentemente dalla sanzione penale, per il fatto indicato nei commi 1 e 2 dell'articolo 2 il percettore è tenuto alla restituzione dell'indebito nonché, nel caso in cui lo stesso sia superiore a 150 euro, anche al pagamento di una sanzione amministrativa pecuniaria, nella misura minima di 150 euro e massima di 150.000 euro, calcolata in percentuale sulla somma indebitamente percepita, secondo i seguenti scaglioni:

- 30% per indebiti uguali o inferiori al 10% di quanto percepito;
- 50% per la parte di indebito superiore al 10% e fino al 30% di quanto percepito;
- 70% per la parte di indebito superiore al 30% e fino al 50% di quanto percepito;
- 100% per la parte di indebito superiore al 50% di quanto percepito…"

La legge n. 898/1986 contempla, per le ipotesi di percezione indebita di aiuti, premi, indennità, restituzioni, contributi o altre erogazioni a carico totale o parziale degli strumenti finanziari della Politica agricola comune[33] ed indipendentemente dall'eventuale sussumibilità al caso concreto di una fattispecie di carattere penale[34], un particolare regime sanzionatorio amministrativo, che comporta l'applicazione – unitamente all'eventuale sanzione penale, ove applicabile – di una sanzione pecuniaria commisurata all'indebito per scaglioni a seconda della tipologia di fondo interessato e, in ogni caso, la restituzione delle somme indebitamente percepite[35].

La norma rimanda, ai fini procedimentali, alla legge 24 novembre 1981, n. 689, stabilendo, tuttavia, termini speciali entro i quali deve essere operata – a pena di decadenza – la contestazione della sanzione ai sensi dell'art. 14 della medesima legge[36], fissati in 180 o 360 giorni dalla data di accertamento della violazione a seconda che, rispettivamente, il trasgressore sia o meno residente in Italia.

[33] Vale a dire, a partire dalla programmazione comunitaria per il periodo 2007-2013, FEAGA e FEASR.

[34] Oltre chiaramente all'art. 2 della norma in rassegna, potrebbero astrattamente trovare applicazione anche altre fattispecie penalmente rilevanti, quale, ad esempio, l'art. 640-bis del codice penale, ove naturalmente la condotta posta in essere dall'agente sia comunque conforme al fatto-reato previsto dal citato art. 2 della legge n. 898/1986 (cfr. sent. Cass. Civ., Sez. II, 18 gennaio 2007, n. 1081).

[35] Si precisa che, nella fissazione delle sanzioni in parola, è stato recepito, per il momento esclusivamente per le violazioni in danno del FEASR, il principio generale della proporzionalità delle sanzioni amministrative sancito dall'art. 2, comma 1, del Reg. (CEE) n. 2988/1995.

[36] Qualora non sia stata operata la contestazione immediata.

Ai sensi dell'art. 28 della predetta legge n. 689/1981, è applicabile il termine quinquennale di prescrizione dell'illecito amministrativo[37], distinto da quello decennale relativo al diritto di richiedere la restituzione di quanto indebitamente erogato.

2.5 Gli strumenti di recupero offerti dalla legislazione penalistica

L'ordinamento individua specifici strumenti – attivabili in parallelo rispetto alle procedure amministrative di competenza delle Autorità di Gestione dei fondi – cui fare ricorso allo scopo di garantire il ristoro delle somme indebitamente percepite dai responsabili degli illeciti.

In merito occorre, sin da subito, evidenziare come il quadro normativo che disciplina gli strumenti di protezione degli interessi finanziari dell'Unione europea e di quelli nazionali ai medesimi connessi, si sia notevolmente rafforzato con l'emanazione della legge 29 settembre 2000, n. 300[38] e del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, che hanno segnato un vero salto di qualità nella strategia antifrode di settore mediante l'introduzione di pregnanti strumenti di contrasto alle condotte illecite.

2.5.1 Le misure cautelari reali di cui agli artt. 322-ter e 640-quater c.p.

L'art. 3 della legge 29 settembre 2000, n. 300 ha introdotto nel codice penale gli articoli 322-*ter* e 640-*quater*, in base ai quali, nei casi di condanna o di applicazione della pena su richiesta delle parti ai sensi dell'art. 444 del codice di procedura penale – per uno dei delitti previsti, tra gli altri, anche dagli artt. 316-*bis*, 316-*ter*, comma 1, 640, comma 2, n. 1) e 640-*bis* del codice penale, è sempre ordinata la confisca dei beni che ne costituiscono il profitto o il prezzo[39] (salvo che appartengano a persona estranea al reato[40]) ovvero, quando ciò non sia possibile, la confisca di beni di cui il reo ha la disponibilità, per un valore corrispondente a tale prezzo o profitto.

Box 13 – Articolo 322-*ter* del codice penale

"1. Nel caso di condanna, o di applicazione della pena su richiesta delle parti a norma dell'articolo 444 del codice di procedura penale, per uno dei delitti previsti dagli articoli da 314 a 320, anche se commessi dai soggetti indicati nell' articolo 322- bis, primo comma, è

[37] A decorrere dalla percezione indebita delle somme (cfr. sent. Cass. Civile, Sezione II, 21 dicembre 2011, n. 28048).

[38] Con cui il legislatore nazionale ha recepito le previsioni della *Convenzione TIF* del 1995.

[39] Si veda al riguardo, tra le altre, sent. Cass. Pen., Sez. I, 12 gennaio 2005, n. 9395 e sent. Cass. Pen., SS.UU., 25 ottobre 2005, n. 41936.

[40] Sul punto occorre rilevare che la sent. Cass. Pen., Sez. VI, 3 maggio 2007, n. 42637, ha statuito – invero, in tema di indebita percezione di erogazioni *ex* art. 316-*ter* c.p. – che è consentita la sottoposizione a sequestro preventivo di qualsiasi bene, a chiunque appartenente e quindi anche a persona estranea al reato purché sia anche indirettamente collegato al reato e, ove lasciato in libera disponibilità, possa costituire pericolo di aggravamento o protrazione delle conseguenze del reato, poiché ciò che rileva non è la titolarità del patrimonio (nel caso di specie quote di una società) ma la sua gestione risultante illecita.

sempre ordinata la confisca dei beni che ne costituiscono il profitto o il prezzo, salvo che appartengano a persona estranea al reato, ovvero, quando essa non è possibile, la confisca di beni, di cui il reo ha la disponibilità, per un valore corrispondente a tale prezzo o profitto.

2. Nel caso di condanna, o di applicazione della pena a norma dell'articolo 444 del codice di procedura penale, per il delitto previsto dall'articolo 321, anche se commesso ai sensi dell'articolo 322-bis, secondo comma, è sempre ordinata la confisca dei beni che ne costituiscono il profitto salvo che appartengano a persona estranea al reato, ovvero, quando essa non è possibile, la confisca di beni, di cui il reo ha la disponibilità, per un valore corrispondente a quello di detto profitto e, comunque, non inferiore a quello del denaro o delle altre utilità date o promesse al pubblico ufficiale o all'incaricato di pubblico servizio o agli altri soggetti indicati nell'articolo 322-bis, secondo comma…"

Box 14 – Articolo 640-*quater* del codice penale

"Nei casi in cui agli articoli 640, secondo comma, numero 1, 640-bis e 640-ter, secondo comma, con esclusione dell'ipotesi in cui il fatto è commesso con abuso della qualità di operatore del sistema, si osservano, in quanto applicabili, le disposizioni contenute nell'articolo 322-ter."

In tal modo, il legislatore ha introdotto una misura di sicurezza patrimoniale per le principali fattispecie lesive dei bilanci pubblici e della Pubblica Amministrazione, sancendo che, in tali casi:

- la confisca del prezzo o del profitto criminoso deve essere sempre disposta dal Giudice, ove sia acclarata la responsabilità dell'imputato;
- laddove non sia possibile operare l'ablazione del profitto o del prezzo del reato mediante la confisca "tradizionale", come avviene, ad esempio, quando l'imputato ha occultato i fondi illecitamente percepiti o li ha reimpiegati in altre attività, facendone perdere le tracce, il Giudice ordina la confisca "per equivalente", che ricade su qualsiasi bene di cui il reo abbia la disponibilità (somme di denaro, titoli e valori mobiliari, valute, beni mobili, immobili ed altre utilità, anche se acquisiti legittimamente), fino al reintegro della somma corrispondente, con specifico riferimento ai reati in danno dei bilanci pubblici e al danno procurato a questi ultimi.

Le disposizioni sulla confisca obbligatoria, sia nella forma tradizionale che "per equivalente", rendono notevolmente più concreta e deterrente la possibilità di recupero delle erogazioni pubbliche ottenute indebitamente da operatori economici e soggetti privati, anche nella considerazione della possibilità offerta dall'art. 321 del codice di procedura penale di procedere, in un momento anteriore alla conclusione del giudizio penale, al sequestro preventivo per un

valore corrispondente al prezzo o profitto del reato, limitando così la possibilità per i responsabili degli illeciti di "disfarsi" del proprio patrimonio e rendendo, in tal modo, l'azione di recupero più efficace.

Inoltre, relativamente al dettato dell'art. 640-*quater* del codice penale occorre precisare che prima della riforma del 2012, il generico richiamo all'art. 322-*ter* dello stesso codice aveva creato difficoltà nell'individuazione delle disposizioni applicabili, poiché il primo comma di quest'ultimo articolo imponeva la confisca per equivalente solo con riguardo al prezzo del reato, mentre il successivo comma 2, trattando in modo specifico la figura del corruttore, faceva riferimento al profitto derivante dall'illecito.

Una parte della giurisprudenza, attribuendo alla norma prevista dal comma 1 dell'art. 322-*ter* del codice carattere generale e ritenendola, dunque, l'unica suscettibile di essere richiamata dall'art. 640-*quater*, aveva statuito che per i delitti di frode contro il patrimonio non potesse essere disposta la confisca dei beni per un valore equivalente al profitto del reato[41].

Distinta corrente giurisprudenziale aveva invece affermato la tesi opposta[42], osservando come una diversa interpretazione privasse di ogni rilievo pratico la previsione dell'art. 640-*quater* del codice penale concernente comunque reati ove un prezzo è ben difficilmente configurabile.

Le Sezioni Unite della Corte di Cassazione avevano comunque risolto i dubbi sorti in merito alla possibilità di disporre la confisca per un valore equivalente al profitto del reato, in caso di condanna per uno dei delitti previsti dagli artt. 640, comma 2, n. 1, 640-*bis* e 640-*ter* del codice[43], evidenziando che la lettera della norma rendeva indifferenziato il rinvio all'art. 322-*ter* c.p., non limitandolo, dunque, alla previsione di carattere asseritamente generale posta al comma 1 della disposizione.

2.5.2 La confisca per equivalente prevista dal decreto legislativo n. 231/2001

Nel novero dei reati presupposto per l'applicazione della "*responsabilità amministrativa delle società e degli enti dipendente da reato*", introdotta con il decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, rientrano anche, *ex* art. 24 del medesimo decreto, i delitti di cui agli artt. 316-*bis*, 316-*ter*, comma 1, 640, comma 2, n. 1) e 640-*bis* del codice penale.

Pertanto, tutte le società di persone e di capitali, le associazioni riconosciute e non riconosciute, nonché gli enti pubblici forniti di personalità giuridica, a favore dei quali riverberano gli effetti finanziari e/o patrimoniali dei reati compiuti dai soggetti "*apicali*" e dai loro "*sottoposti*", possono essere destinatari – naturalmente, in sussistenza di tutti i presupposti previsti dalla

[41] Cfr. sent. Cass. Pen., Sez. I, 28 maggio 2003, n. 26046.

[42] Cfr. sent. Cass. Pen., Sez. I, 12 gennaio 2005, n. 9395.

[43] Cfr. sent. Cass. Pen., SS.UU., 25 ottobre 2005, n. 41936.

specifica disciplina –, oltre che di sanzioni pecuniarie ed interdittive, anche di provvedimenti di confisca obbligatoria del prezzo o del profitto del reato, da portare a compimento, *ex* art. 19 del decreto legislativo n. 231/2001, nella forma tradizionale della "confisca di proprietà" ovvero, laddove ciò non sia possibile, in quella "per equivalente", *ex* art. 53 del medesimo decreto.

Box 15 – Articolo 19 del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231

"1. Nei confronti dell'ente è sempre disposta, con la sentenza di condanna, la confisca del prezzo o del profitto del reato, salvo che per la parte che può essere restituita al danneggiato. Sono fatti salvi i diritti acquisiti dai terzi in buona fede.

2. Quando non è possibile eseguire la confisca a norma del comma 1, la stessa può avere ad oggetto somme di denaro, beni o altre utilità di valore equivalente al prezzo o al profitto del reato."

Box 16 – Articolo 53 del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231

"1. Il giudice può disporre il sequestro delle cose di cui è consentita la confisca a norma dell'articolo 19. Si osservano le disposizioni di cui agli articoli 321, commi 3, 3-bis e 3-ter, 322, 322-bis e 323 del codice di procedura penale, in quanto applicabili.

1-bis. Ove il sequestro, eseguito ai fini della confisca per equivalente prevista dal comma 2 dell'articolo 19, abbia ad oggetto società, aziende ovvero beni, ivi compresi i titoli, nonché quote azionarie o liquidità anche se in deposito, il custode amministratore giudiziario ne consente l'utilizzo e la gestione agli organi societari esclusivamente al fine di garantire la continuità e lo sviluppo aziendali, esercitando i poteri di vigilanza e riferendone all'autorità giudiziaria. In caso di violazione della predetta finalità l'autorità giudiziaria adotta i provvedimenti conseguenti e può nominare un amministratore nell'esercizio dei poteri di azionista. Con la nomina si intendono eseguiti gli adempimenti di cui all'articolo 104 delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale, di cui al decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271. In caso di sequestro in danno di società che gestiscono stabilimenti di interesse strategico nazionale e di loro controllate, si applicano le disposizioni di cui al decreto-legge 4 giugno 2013, n. 61, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2013, n. 89."

Sul punto valgono le medesime considerazioni già svolte con riguardo alla confisca per equivalente di cui agli artt. 322-*ter* e 640-*quater* del codice penale e al propedeutico sequestro preventivo "per equivalente" di cui all'art. 321 del codice di procedura penale.

La disposizione in esame assume particolare rilevanza perché consente di attingere, al verificarsi delle condizioni richieste, direttamente al patrimonio dell'ente sia nella fase delle indagini preliminari che in quella successiva al giudizio penale, attraverso, rispettivamente, il sequestro preventivo e la confisca "per equivalente".

In presenza dei reati presupposto in esame, è, quindi, possibile perseguire, contestualmente, sia gli autori dei reati che le imprese eventualmente avvantaggiate, ampliando le garanzie patrimoniali e le opportunità e gli strumenti offerti dalla legislazione per il recupero dei fondi pubblici indebitamente ottenuti.

Inoltre, data la natura sanzionatoria della confisca "per equivalente" e avuto riguardo all'unicità del reato come "fatto" riferibile sia alla persona fisica che all'ente, trova applicazione il principio solidaristico secondo cui l'intera azione delittuosa e l'effetto conseguente sono imputabili a ciascun concorrente.

Pertanto, il sequestro preventivo funzionale alla confisca "per equivalente" può interessare contemporaneamente ed indifferentemente i beni dell'ente e della persona fisica anche per l'intera entità del profitto accertato, con il solo limite che il vincolo cautelare non deve eccedere, nel complesso, il valore complessivo del suddetto profitto e non deve determinare ingiustificate duplicazioni[44].

2.5.3 La confisca ex articolo 240-bis del codice penale e le misure di prevenzione di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159

L'art. 6 del decreto legislativo 1 marzo 2018, n. 21, ha inserito nell'ambito del codice penale l'art. 240-*bis* ("*Confisca in casi particolari*"), che riprende la gran parte dei contenuti del previgente art. 12-*sexies* del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306[45], originariamente introdotto con la finalità di migliorare, in termini di efficacia, il contrasto patrimoniale alle organizzazioni criminali.

Il presupposto per l'applicazione di tale forma di confisca consiste nell'intervento di una condanna o nell'applicazione della pena su richiesta, ai sensi dell'art. 444 del codice di procedura penale per alcune specifiche ipotesi di reato. In particolare, oltre ai reati tipici di criminalità organizzata[46], numerose disposizioni, a partire dalla legge finanziaria per il 2007 avevano

---

44 Cfr. sent. Cass. Pen., Sez. II, 29 aprile 2014, n. 21227.

45 Convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1992, n. 356.

46 Segnatamente:

- la riduzione o il mantenimento in schiavitù o servitù, la tratta di persone, l'acquisto e alienazione di schiavi (artt. 600, 601, 602 c.p.);
- l'associazione per delinquere finalizzata ai predetti reati, nonché ai reati previsti dall'art. 12, comma 3-*bis*, del decreto legislativo n. 286/1998 (art. 416, sesto comma, c.p.);
- l'associazione per delinquere di tipo mafioso (art. 416-*bis* c.p.);
- l'estorsione (art. 629 c.p.);
- il sequestro di persona a scopo di rapina o di estorsione (art. 630 c.p.);
- l'usura (art. 644 c.p);
- la ricettazione (art. 648, comma 1, c.p.), esclusa la fattispecie di cui al secondo comma;

esteso nel tempo la lista dei reati presupposto al ricorrere dei quali avrebbe potuto trovare applicazione tale particolare ipotesi di confisca, ricomprendendovi, tra l'altro, le più gravi forme di delitti contro la Pubblica Amministrazione ed alcuni reati strettamente connessi con la materia oggetto di trattazione, vale a dire le fattispecie previste dagli art. 316-*bis* e 316-*ter*, comma 1, del codice penale[47], che oggi sono, per l'appunto, compendiate nel menzionato art. 240-*bis* del codice penale.

Le altre condizioni richieste dalla norma perché possa disporsi detta forma di confisca sono:

- il riciclaggio e l'impiego di denaro, beni o utilità di provenienza illeciti (artt. 648-*bis* e 648-*ter* c.p.);
- il trasferimento fraudolento di valori (art. 12 *quinquies*, comma 1, del decreto-legge n. 306/1992);
- i reati relativi al traffico di sostanze stupefacenti previsti dall'art. 73 (escluse le fattispecie di lieve entità) e dall'art. 74 del decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990);
- i delitti commessi avvalendosi delle condizioni previste dall'art. 416 *bis* c.p., ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni previste dallo stesso articolo, (aggravanti di cui all'articolo 7 del D.L. n. 152/1991, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della Legge 12 luglio 1991, n. 203);
- il delitto di contrabbando, nei casi di cui all'art. 295, comma 2, del D.P.R. 23 gennaio 1973, n. 43 (T.U.L.D.);
- i delitti in materia di terrorismo o di eversione dell'ordine costituzionale previsti negli artt. 270 e ss. c.p..

[47] Cfr. art. 1, comma 220, della Legge 27 dicembre 2006, n. 296 ("All'articolo 12-*sexies*…sono apportate le seguenti modificazioni: a) al comma 1, dopo le parole: "codice di procedura penale, per taluno dei delitti previsti dagli articoli" sono inserite le seguenti: "314, 316, 316-*bis*, 316-*ter*, 317, 318, 319, 319-*ter*, 320, 322, 322-*bis*, 325, …").

Successivamente, con la Legge n. 99/2009 sono stati ricompresi fra i reati "presupposto", anche i delitti di associazione per delinquere finalizzata alla commissione degli illeciti previsti dai seguenti articoli del codice penale:

- 473 ("Contraffazione, alterazione o uso di marchi o segni distintivi ovvero di brevetti, modelli e disegni");
- 474 ("Introduzione nello Stato e commercio di prodotti con segni falsi");
- 517-*ter* ("Fabbricazione e commercio di beni realizzati usurpando titoli di proprietà industriale");
- 517-*quater* ("Contraffazione di indicazioni geografiche o denominazioni di origine dei prodotti agroalimentari").

Come è evidente, si tratta delle più gravi fattispecie delittuose con connotazione economica, alle quali l'ordinamento giuridico riconosce una peculiare pericolosità ove esse vengano perpetrate in forma associativa, stabile e strutturata.

A seguire, con l'art. 8 della legge 1° ottobre 2012, n. 172, sono stati ricompresi nell'alveo di operatività della norma in trattazione le seguenti ulteriori fattispecie previste dal codice penale:

- 600-*bis*, primo comma, c.p. ("*Prostituzione minorile*");
- 600-*ter*, primo e secondo comma, c.p. ("*Pornografia minorile*");
- 600-*quater* c.p. ("*Detenzione di materiale pornografico*");
- 600-*quinquies* ("*Iniziative turistiche volte allo sfruttamento della prostituzione minorile*").

Inoltre, con l'art. 1, comma 80, della legge 6 novembre 2012, n. 190, è stato incluso nell'alveo di operatività dell'istituto in commento anche l'art. 319-*quater* del codice penale ("*Induzione indebita a dare o promettere utilità*").

Infine, per effetto dell'art. 5, comma 1, è stato ricompreso, tra gli altri, nell'ambito di applicazione dell'art. 12-*sexies* D.L. 306/1992, anche l'art. 648-*ter*.1 (autoriciclaggio).

- l'esistenza di un complesso di elementi patrimoniali attivi costituiti da denaro, beni o altre utilità di cui il soggetto sia titolare o abbia, anche per interposta persona fisica o giuridica, la disponibilità a qualsiasi titolo;
- il valore sproporzionato di tale complesso patrimoniale rispetto al reddito dichiarato, ai fini delle imposte sul reddito o all'attività economica svolta;
- la mancata giustificazione della legittima provenienza dei beni suddetti.

Accertata, pertanto, la responsabilità per reati significativi di una tipizzata professionalità criminale, anche il patrimonio in possesso del reo viene di conseguenza ritenuto frutto di pregresse attività illecite dello stesso tipo, in forza di una presunzione relativa ancorata al criterio della sproporzione tra redditi leciti e patrimonio ingiustificatamente detenuto[48].

In tal contesto, è utile, da ultimo, evidenziare che, per effetto delle modifiche apportate dalla legge 17 ottobre 2017, n. 161 al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 e, in particolare – per quanto di specifico interesse – all'art. 4 di quest'ultimo decreto, le misure di prevenzione personali e patrimoniali ivi disciplinate risultano ora applicabili, per espressa previsione normativa, anche agli indiziati dei reati previsti, tra gli altri, dagli articoli:

- 640-*bis* c.p.;
- 416 c.p. finalizzato anche agli articoli 316-*bis* c.p. e 316-*ter* c.p..

Box 17 - Articolo 640-bis del codice penale

"Nei casi di condanna o di applicazione della pena su richiesta a norma dell'articolo 444 del codice di procedura penale, per taluno dei delitti previsti dall'articolo 51, comma 3-bis, del codice di procedura penale, dagli articoli 314, 316, 316-bis, 316-ter, 317, 318, 319, 319-ter, 319-quater, 320, 322, 322-bis, 325, 416, realizzato allo scopo di commettere delitti previsti dagli articoli 453, 454, 455, 460, 461, 517-ter e 517-quater, nonché dagli articoli 452-quater, 452-octies, primo comma, 493-ter, 512-bis, 600-bis, primo comma, 600-ter, primo e secondo comma, 600-quater.1, relativamente alla condotta di produzione o commercio di materiale pornografico, 600-quinquies, 603-bis, 629, 644, 648, esclusa la fattispecie di cui al secondo comma, 648-bis, 648-ter e 648-ter.1, dall'articolo 2635 del codice civile, o per taluno dei delitti commessi per finalità di terrorismo, anche internazionale, o di eversione dell'ordine costituzionale, è sempre disposta la confisca del denaro, dei beni o delle altre utilità di cui il condannato non può giustificare la provenienza e di cui, anche per interposta persona fisica o giuridica, risulta essere titolare o avere la disponibilità a qualsiasi titolo in valore sproporzionato al proprio reddito, dichiarato ai fini delle imposte sul reddito, o alla propria attività economica. In ogni caso il condannato non può giustificare la legittima provenienza dei beni sul presupposto che il denaro utilizzato per acquistarli sia provento o reimpiego dell'evasione fiscale, salvo che l'obbligazione tributaria sia stata estinta mediante adempimento nelle forme di legge. La confisca ai sensi delle disposizioni che precedono è ordinata in caso di condanna o di applicazione della pena su richiesta per i reati di cui agli articoli 617-quinquies,

[48] Cfr. sent. Cass. Pen., Sez. I, 15 gennaio 2009, n. 8404.

617-sexies, 635-bis, 635-ter, 635-quater, 635-quinquies quando le condotte ivi descritte riguardano tre o più sistemi.

Nei casi previsti dal primo comma, quando non è possibile procedere alla confisca del denaro, dei beni e delle altre utilità di cui allo stesso comma, il giudice ordina la confisca di altre somme di denaro, di beni e altre utilità di legittima provenienza per un valore equivalente, delle quali il reo ha la disponibilità, anche per interposta persona."

Box 18 – Articolo 4 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159

"1. I provvedimenti previsti dal presente capo si applicano:

…i-bis) ai soggetti indiziati del delitto di cui all'articolo 640-bis o del delitto di cui all'articolo 416 del codice penale, finalizzato alla commissione di taluno dei delitti di cui agli articoli 314, primo comma, 316, 316-bis, 316-ter, 317, 318, 319, 319-ter, 319-quater, 320, 321, 322 e 322-bis del medesimo codice…"

3. Il sistema nazionale di gestione e controllo

3.1 Le comunicazioni di (sospetta) irregolarità/frode alla Commissione europea

3.1.1 Disciplina generale

Le comunicazioni di (sospetta) irregolarità/frode alla Commissione europea trovano fondamento normativo con riguardo alla programmazione finanziaria dell'Unione europea 2007-2013 nel Regolamento (CE) n. 1848/2006 (in materia di Politica agricola comune) e nel Regolamento (CE) n. 1828/2006 (per i Fondi Strutturali).

In relazione al ciclo finanziario 2014-2020, il fondamento normativo è individuabile, invece, nei Regolamenti delegati (UE) della Commissione del 8 luglio 2015, n. 1971/2015 e n. 1975/2015, in materia di Politica Agricola comune e n. 1970/2015 e n. 1974/2015 (per i Fondi SIE).

La comunicazione delle sospette irregolarità e frodi in danno del bilancio dell'Unione europea alla Commissione costituisce un adempimento a carico di ogni Stato membro, da assolvere – in via informatica – entro i due mesi successivi alla fine di ciascun trimestre in relazione ai casi

oggetto di "primo verbale amministrativo o giudiziario" (cosiddetto PACA[49]) di importo superiore a 10.000 euro[50].

Non esiste però una declinazione univoca del concetto di PACA da parte degli Stati membri. Si è così nel tempo determinato un quadro di comportamenti disomogenei dovuti proprio alle diverse interpretazioni del momento in cui possano considerarsi rilevati i casi di sospetta irregolarità o frode, con conseguente difformità delle tempistiche di comunicazione all'OLAF. Come ha rilevato la *Relazione annuale al Parlamento* del COLAF per l'anno 2015, "il diverso approccio nella pratica applicazione del PACA genera notevoli differenze nella immissione dei dati nel sistema IMS della Commissione… e, quindi, "a valle", una evidente impossibilità di comparazione dei dati statistici".

In Italia, le regole di prassi volte a disciplinare il sistema e a definire il PACA sono, al momento, contenute nella circolare interministeriale del 12 ottobre 2007[51] e nelle relative note esplicative, entrambe emanate in relazione alla programmazione finanziaria 2007-2013 e di cui è previsto l'aggiornamento a opera di un apposito gruppo di lavoro promosso dal COLAF.

In base all'attuale disciplina, dunque, il momento in cui sorge l'obbligo di comunicazione alla Commissione europea deve essere ricondotto al "primo verbale amministrativo o giudiziario", cioè la prima valutazione scritta stilata da un'Autorità competente amministrativa[52] o giudiziaria – cosiddetto *Organo decisionale* – che, ancorché in modo non definitivo, accerta, in base a fatti concreti, l'esistenza di una irregolarità o frode in danno dell'Unione.

Più in dettaglio:

- il "primo verbale di accertamento amministrativo", viene identificato nella formale valutazione, a cura del competente *Organo decisionale*, dei fatti e degli elementi constatati/emersi senza necessità di un vero e proprio accertamento di merito;
- il "primo verbale di accertamento giudiziario" viene, invece, ricondotto:
  - all'esercizio dell'azione penale da parte dell'Autorità Giudiziaria (in particolare, richiesta di rinvio a giudizio o di riti alternativi *ex* art. 405 c.p.p. ovvero emissione del decreto di citazione diretta a giudizio *ex* artt. 550 e 552 c.p.p.);
  - in caso di coinvolgimento di soggetti titolari di funzioni pubbliche, all'emissione – antecedentemente, dunque, all'esercizio dell'azione penale – di provvedimenti di arresto, fermo, custodia cautelare adottati nei confronti di questi ultimi.

---

49 *Premier Acte de Constat Administratif ou judiciaire*.

50 Allo stato attuale, non rientrano in tale disciplina i flussi finanziari riconducibili alle cosiddette "*Spese dirette*".

51 Recante "*Modalità di comunicazione alla Commissione europea delle irregolarità e frodi a danno del bilancio comunitario*", pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 240 del 15 ottobre 2007.

52 Soggetti preposti alle diverse provvidenze comunitarie, vale a dire Autorità competenti alla sospensione, revoca e recupero degli indebiti (Autorità di gestione).

Ai cosiddetti *Organismi di controllo esterni*[53], quali ad esempio le Forze di polizia, hanno invece l'incombenza di far pervenire agli *Organi decisionali* – fermi restando i vincoli di segretezza d'indagine derivanti dalla sussistenza di circostanze penalmente rilevanti – tutti gli elementi di informazione necessari a compilare il "modulo di segnalazione" da inoltrare alla Commissione qualora nell'ambito delle proprie attività di controllo emergano ipotesi di sospetta irregolarità o frode.

Gli adempimenti degli *Organi decisionali*, invece, sono:

- l'inoltro senza ritardo e, in caso di segreto istruttorio, previa autorizzazione dell'Autorità Giudiziaria, di apposito "modulo di segnalazione"[54] alle Amministrazioni ed Organi centrali competenti per l'inoltro definitivo delle segnalazioni alla Commissione, vale a dire:
  - il Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali per la Politica Agricola Comune;
  - il Dipartimento per le politiche europee della Presidenza del Consiglio dei Ministri con riguardo ai Fondi Strutturali;
  - l'Agenzia delle dogane e dei monopoli per le Restituzioni alle esportazioni e le Risorse proprie;
- l'invio di un *feedback* agli *Organismi di controllo esterni* in merito alle decisioni assunte con riguardo a ciascuna segnalazione.

Agli *Organi centrali* compete la validazione e, dunque, l'inoltro definitivo della comunicazione periodica relativa ai casi di irregolarità o frode in danno del bilancio dell'Unione europea oggetto di "primo verbale amministrativo o giudiziario" di importo superiore a 10.000 euro.

3.1.2 L'applicativo Irregularities Management System (IMS)

L'*Irregularities Management System* (IMS) è l'applicazione informatica, operante sul web, che consente agli Stati membri di redigere e presentare le menzionate comunicazioni di irregolarità/frode, anche sospetta, all'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) della Commissione.

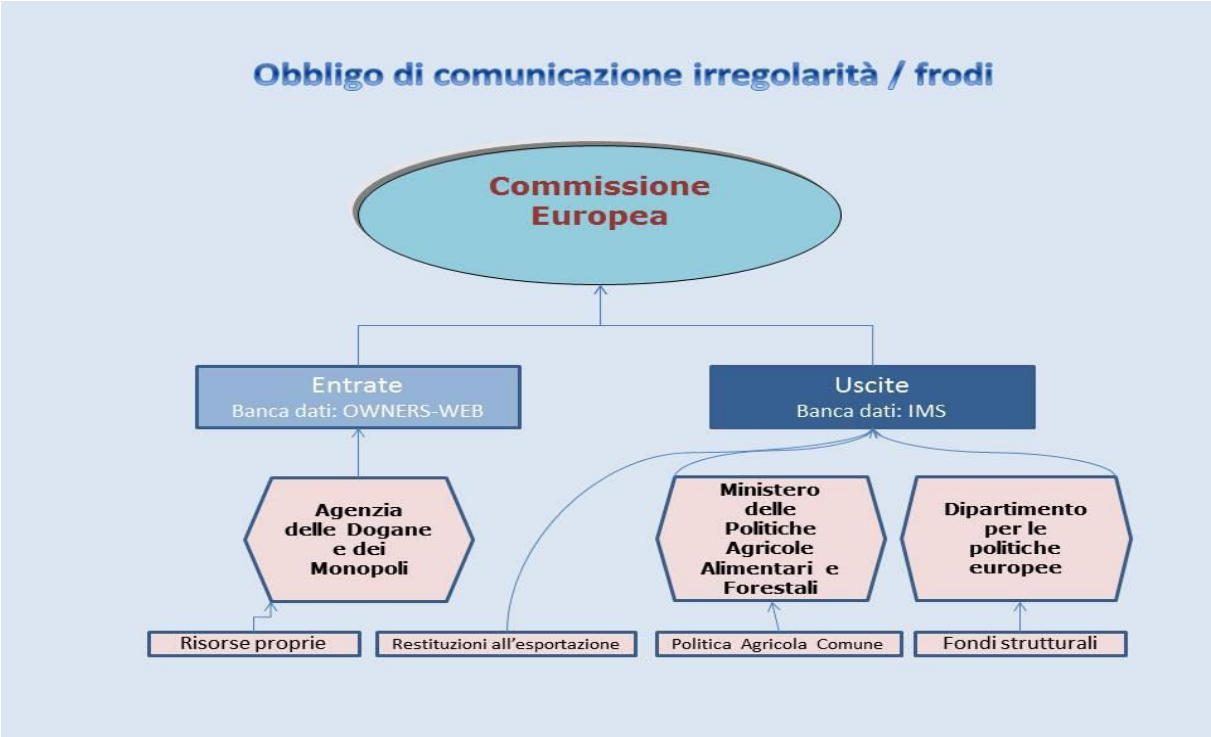
Il flusso informativo è garantito attraverso un canale di comunicazione che vede impegnati diversi Organi centrali a seconda che la sospetta irregolarità o frode abbia riguardato i Fondi

[53] Soggetti che svolgono attività di prevenzione, ricerca e contrasto nel settore delle frodi in danno dell'Unione europea.

[54] Adempimento che si sostanzia nella compilazione telematica di apposito "modulo" (comprendente vari campi in cui selezionare o immettere specifici dati che definiscano l'irregolarità/frode constatata, compresa la data del "primo verbale amministrativo o giudiziario") all'interno del *database* IMS della Commissione europea, di cui si dirà in seguito.

strutturali, la Politica agricola comune o le restituzioni alle esportazioni[55], come evidenziato nella seguente figura.

Figura 4 – Canali di comunicazione alla Commissione europea di irregolarità e frodi



Fonte: Relazione annuale al Parlamento del COLAF per l'anno 2015

Nello specifico, il sistema prevede l'accesso e la compilazione telematica di apposite schede di segnalazione organizzate in sezioni logiche di informazioni che comprendono vari campi in cui selezionare o immettere i dati rilevanti per la comunicazione (tra i quali, ad esempio, l'identificazione del Fondo, della tipologia irregolarità, degli importi, delle procedure penali, amministrative e di recupero in corso, delle sanzioni nonché eventuali commenti).

L'applicativo opera attraverso un bilanciato quadro di operatori regolato su diversi livelli di accesso a seconda delle competenze, ovvero:

- *Creator*, nella fase di inserimento dei dati nella scheda di segnalazione (a cura dei funzionari addetti delle Autorità di Gestione e/o Certificazione);
- *Sub-manager*, nella fase di primo controllo e validazione della scheda (a cura dei competenti "Capi ufficio" delle Autorità di Gestione e/o Certificazione);
- *Manager*, nella fase di validazione finale ed invio della scheda all'OLAF a cura degli Organi Cen-

[55] Con riguardo alle c.d. "Risorse Proprie", gli obblighi di comunicazione alla Commissione europea vengono assolti dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli attraverso l'ulteriore canale informatico denominato "*OWNRES - WEB*".

trali indicati nel precedente paragrafo, sulla base della ripartizione di competenze già menzionate.

Ulteriori utenti hanno inoltre la possibilità di accedere al sistema IMS, con credenziali di "osservatore"[56], per proprie finalità istituzionali, come ad esempio la Corte dei conti.

3.2 Il Comitato per la Lotta contro le Frodi nei confronti dell'Unione europea

Il Comitato per la Lotta contro le Frodi nei confronti dell'Unione europea (COLAF) è stato istituto dall'articolo 76 della legge 19 febbraio 1992, n. 142[57].

La sua composizione e le relative funzioni sono state, quindi, ridefinite dal decreto del Presidente della Repubblica 14 maggio 2007, n. 91[58] e, da ultimo, dalla legge 24 dicembre 2012, n. 234[59].

Incardinato presso il Dipartimento per le politiche europee in seno alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, il COLAF rappresenta l'organo nazionale di indirizzo e coordinamento di tutte le attività di contrasto alle frodi/irregolarità che ledono gli interessi finanziari dell'Unione europea (sia sul versante delle entrate che delle uscite). Costituisce, di fatto, la cabina di regia che alimenta il dialogo fra gli Organismi di gestione, le strutture antifrode, i Ministeri e gli Organi dell'Unione europea.

Il Comitato è presieduto dal Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei Ministri con delega alle politiche europee, o da un suo delegato, ed è composto dai rappresentanti, ai massimi livelli, di tutte le Amministrazioni che hanno compiti di gestione dei fondi europei e di controllo sul relativo utilizzo[60].

Esso si avvale di una Segreteria tecnica composta in via principale da personale del Nucleo della Guardia di Finanza per la repressione delle frodi nei confronti dell'Unione europea operante presso il Dipartimento per le politiche europee della Presidenza del Consiglio dei Ministri, istituito con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 11 gennaio 1995[61].

---

[56] La funzione di "osservatore" consente all'utente l'accesso al sistema esclusivamente in modalità lettura senza possibilità di modifica e/o implementazione dei dati.

[57] In particolare, dall'art. 76, comma 2.

[58] Cfr. art. 3, commi 1 e 2.

[59] Cfr. art. 54, comma 1.

[60] Per quanto concerne la Guardia di Finanza, la rappresentanza in seno al COLAF è attualmente assicurata dal Capo del III Reparto Operazioni del Comando Generale, dal Capo Ufficio Tutela Uscite e Mercati del medesimo Reparto e dal Comandante del Nucleo Speciale Spesa Pubblica e Repressione Frodi Comunitarie nonché – quali supplenti – da Ufficiali responsabili di articolazione interna dei citati III Reparto Operazioni del Comando Generale e Nucleo Speciale.

[61] La Segreteria tecnica è coordinata da un Ufficiale Superiore del menzionato Nucleo della Guardia di Finanza.

Per espressa previsione normativa, il COLAF non determina alcun onere economico a carico del bilancio nazionale, neppure ai fini del suo funzionamento.

Il Comitato, oltre alle funzioni consultive e di indirizzo per la tutela degli interessi finanziari dell'Unione, svolge anche i seguenti compiti:

- gestire gli adempimenti connessi all'art. 325 del TFUE, tra i quali la predisposizione del questionario annuale sulla protezione degli interessi finanziari dell'Unione europea;
- monitorare i flussi di comunicazione tra l'Italia e l'Ufficio europeo lotta antifrode (OLAF) assolvendo il ruolo di *Manager* nella fase di validazione finale ed invio delle schede relative ai Fondi strutturali che alimentano l'applicativo *Irregularities Management System* (IMS);
- predisporre, ai sensi dell'art. 54 della citata legge n. 234/2012, apposita relazione per il Parlamento italiano con cui illustra le iniziative assunte, le misure adottate, i risultati conseguiti e la strategia nazionale a tutela degli interessi economico-finanziari dell'UE;
- attraverso la citata Segreteria tecnica, favorire la chiusura dei *dossier* inerenti casi di irregolarità/frode, anche sospetta, aperti con la Commissione europea e assicura l'aggiornamento dell'elenco dei beneficiari dei finanziamenti europei pubblicato sul sito del suddetto Dipartimento per le politiche europee, nello spirito dell'iniziativa europea per la trasparenza.

Le attività del COLAF sono svolte in piena sinergia con le Istituzioni europee e contemplano, tra l'altro, una partecipazione attiva ai lavori di specifici consessi tecnici dell'Unione.

In particolare, una delegazione del Comitato partecipa sistematicamente ai lavori del Gruppo Anti-Frode (GAF)[62] del Consiglio dell'Unione europea e del Comitato per il Coordinamento nel settore della Lotta contro le Frodi (COCOLAF)[63] della Commissione, ivi portando le istanze e le posizioni nazionali definite e deliberate in seno al COLAF.

Ai sensi dell'art. 3, par. 4, del Reg. (UE, Euratom) n. 883/2013, il COLAF rappresenta per l'Italia il "Servizio di coordinamento antifrode" (*Anti Fraud Coordination Service* – AFCOS), avente il compito di agevolare e rendere più efficaci la cooperazione e lo scambio di informazioni con l'OLAF.

La creazione, in tutti gli Stati membri dell'Unione, di organismi centrali di coordinamento simili al COLAF italiano è il frutto di un lungo negoziato all'interno dei consessi europei e

[62] Il GAF è uno degli Organi preparatori del Consiglio europeo, inserito nell'ambito del settore "Economia e Finanza". Ha sede a Bruxelles e cura la fase di predisposizione tecnica dei progetti normativi europei (Regolamenti, Direttive, ecc.) nel settore antifrode, per la successiva discussione ed approvazione da parte del Consiglio medesimo e del Parlamento europeo.

[63] Il COCOLAF, istituito con Decisione della Commissione europea del 23 febbraio 1994 ed articolato in vari sottogruppi, è un organo consultivo con sede a Bruxelles, presso la citata Istituzione europea. Nel consesso, i cui componenti sono i delegati antifrode dei Paesi dell'Unione, sono discussi i risultati ottenuti e le strategie antifrode da adottare.

deriva dall'accoglimento di una proposta avanzata proprio dall'Italia nel corso di una riunione del COCOLAF tenutasi a Bruxelles nel maggio del 2008.

3.3 La Corte dei conti

I rapporti finanziari con l'Unione europea costituiscono un rilevante settore di attività della Corte dei conti italiana, tanto con riguardo all'esercizio della funzione di "controllo" quanto in riferimento alle "attribuzioni sul piano giurisdizionale"[64].

Alla Corte compete l'esame unitario del fenomeno delle irregolarità e delle frodi, il monitoraggio nel tempo degli andamenti, la valutazione della gestione dei procedimenti sottostanti, con l'intento di individuare situazioni di criticità e di rischio affinché le amministrazioni possano attuare, in modo autonomo, procedimenti di autocorrezione.

Ovviamente la funzione di controllo, a differenza di quella giurisdizionale che interviene nella fase della repressione dell'illiceità, opera sul fronte dell'esame dei fenomeni nel loro complesso e si colloca nel momento della prevenzione, della verifica e del contrasto.

Con specifico riferimento ai fondi europei, la funzione è specificatamente affidata alla Sezione di controllo per gli affari comunitari e internazionali, la quale riferisce al Parlamento, almeno annualmente, sulla gestione dei fondi comunitari, sulla consistenza e causa delle irregolarità e frodi e sulle misure preventive e repressive adottate.

Svolge indagini conoscitive specifiche sulla gestione dei fondi europei e attua una funzione di collaborazione con la Corte dei conti europea e con altre istituzioni comunitarie in attuazione di trattati e accordi internazionali.

Tale attività di controllo ha l'obiettivo di valutare quali siano gli strumenti organizzativi che le Amministrazioni – sia centrali che regionali – competenti della gestione di risorse dell'Unione utilizzano per il monitoraggio delle irregolarità, come siano strutturate le funzioni di gestione, pagamento e controllo, quali siano le fasi procedimentali più coinvolte dal fenomeno, quali siano le azioni intraprese successivamente agli eventi, i tempi per gli accertamenti, gli organi preposti a tale funzione, i controlli sistemici conseguenti e le azioni cautelari avviate, nonché quali siano gli elementi propri della gestione dei recuperi delle somme indebitamente corrisposte.

Con riguardo alla funzione giurisdizionale la Corte ha registrato una sempre maggiore attenzione verso fenomeni lesivi dell'erario connessi alla gestione di finanziamenti di derivazione tanto nazionale quanto comunitaria, inserendosi a pieno titolo nell'azione complessivamente

[64] Relativamente al settore del *controllo*, le funzioni della Corte dei conti trovano fondamento nell'art. 100 della Costituzione e nella legge 14 gennaio 1994, n. 20, che, all'art. 3 comma 4, prevede espressamente lo svolgimento di un riscontro sulla gestione anche con riguardo ai "*fondi di provenienza comunitaria*"

svolta dall'ordinamento nazionale per la più corretta applicazione della disciplina europea in tema di finanziamenti pubblici[65].

In tale ambito, la giurisprudenza contabile ha ancorato le proprie decisioni in materia anche al principio di "assimilazione" recato dal menzionato art. 325 del TFUE, secondo cui gli Stati membri devono garantire una tutela effettiva e proporzionata delle finanze dell'Unione, adottando a tal fine le medesime misure che adottano per fronteggiare i fatti lesivi degli interessi finanziari nazionali.

In concreto, il raggio d'intervento della magistratura contabile si è, quindi, esteso a tutti i settori di erogazione di matrice europea, fino a giungere ad azioni di responsabilità nel comparto dei fondi gestiti direttamente dalla Commissione europea[66].

3.4 Le strutture di Governo della politica di coesione

Allo scopo di dotare il nostro Paese di una struttura centralizzata che potesse accompagnare, nella realizzazione dei vari programmi, gli organismi deputati alla gestione e al pagamento dei fondi comunitari, è stato deciso, prima dell'avvio della programmazione 2014-2020, di adottare una riforma complessiva del sistema di monitoraggio, controllo e coordinamento dei progetti finanziati dall'Unione europea in gestione concorrente con lo Stato.

3.4.1 Agenzia per la coesione territoriale

In tal senso, l'art. 10 del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101[67] ha previsto il trasferimento delle competenze del soppresso Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica dal Ministero dello Sviluppo Economico alla Presidenza del Consiglio dei Ministri e alla neo-istituita Agenzia per la coesione territoriale, cui sono state ricondotte le funzioni di accompagnamento all'attuazione dei programmi e dei progetti per lo sviluppo[68].

---

65 Le competenze attribuite alla Corte dei conti sono riconducibili, in linea generale, all'art. 103 della Costituzione, il cui 2° comma stabilisce che essa *"…ha giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica e nelle altre specificate dalla legge*" e, da ultimo, al decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174, recante il *Codice di giustizia contabile*

66 Cfr. ordinanza della Corte di Cassazione Civile, SS.UU., n. 20701 del 10 settembre 2013. Sul punto, è altresì utile un richiamo all'ordinanza della Corte di Cassazione Civile, SS.UU., n. 26935 del 2 dicembre 2013, che, ribadendo come la giurisprudenza già da tempo abbia allargato i canoni interpretativi della normativa in materia di giurisdizione della Corte dei conti, ha sancito la piena autonomia della magistratura contabile nazionale nell'esercizio delle proprie potestà nei confronti di autori di truffe finalizzate ad acquisire fondi europei messi a disposizione direttamente dalla Commissione.

67 Convertito con modificazioni dalla legge 30 ottobre 2013, n. 125.

68 Lo Statuto dell'Agenzia è stato approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 9 luglio 2014.

L'Agenzia è deputata a svolgere in modo sistematico e organico funzioni di monitoraggio sull'impiego dei fondi da parte delle autorità di gestione, centrali o regionali, vigilando sull'attuazione dei programmi e interventi cofinanziati dai Fondi SIE e dal Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (FSC).

Essa svolge, inoltre, azioni di sostegno e assistenza alle amministrazioni responsabili della gestione, anche attraverso apposite iniziative di formazione e accompagnamento.

Alle dipendenze del Direttore Generale dell'Agenzia è posto il Nucleo di verifica e controllo (NUVEC), con funzioni di monitoraggio e verifica degli interventi finanziati, compreso il monitoraggio delle Strategie di specializzazione intelligente e dei Piani d'azione delle condizionalità *ex ante* previste dal regolamento di disposizioni generali sull'uso dei Fondi SIE.

3.4.2 Il Dipartimento per le Politiche di Coesione

Accanto all'Agenzia, il successivo decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 15 dicembre 2014, ha istituito il Dipartimento per le Politiche di Coesione (DPC) presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, cui sono state ricondotte le funzioni di programmazione, coordinamento e alta sorveglianza dei programmi e interventi delle politiche di coesione.

Tale ultima norma, che ha integrato il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 1° ottobre 2012[69], relativo all'ordinamento delle strutture generali della Presidenza del Consiglio dei Ministri, attribuisce, in particolare, a tale Dipartimento i compiti di:

a. proporre misure di coesione e di sviluppo regionale da realizzarsi con risorse aggiuntive dei Fondi strutturali comunitari e del Fondo per lo Sviluppo e la coesione, elaborando i dati relativi alla loro attuazione;
b. svolgere attività di programmazione finanziaria degli interventi in materia di coesione;
c. supportare l'Autorità politica nei rapporti con le istituzioni dell'Unione europea e con le Amministrazioni nazionali per le attività di definizione e programmazione delle politiche di coesione;
d. istruire e predisporre le proposte relative alle misure straordinarie volte ad accelerare gli interventi, al fine della tempestiva utilizzazione delle risorse assegnate;
e. vigilare sull'Agenzia per la coesione territoriale;
f. svolgere compiti di coordinamento ed attivazione del contratto istituzionale di sviluppo;
g. elaborare proposte di atti deliberativi al CIPE relativi alle attività di competenza.

Presso il Dipartimento opera il Nucleo di valutazione e analisi per la programmazione (NUVAP), di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 19 novembre 2014, tra i cui compiti risultano esservi:

a) la valutazione delle politiche, dei programmi e dei progetti di sviluppo socio-economico e territoriale ai sensi della normativa nazionale e dei regolamenti comunitari;

[69] Mediante aggiunta dell'art. 24-*bis*.

b) l'ideazione e attuazione di iniziative per migliorare le capacità di valutazione e di programmazione delle Amministrazioni pubbliche;
c) il coordinamento del Sistema nazionale di valutazione della politica regionale unitaria e le attività di raccordo della Rete dei nuclei di valutazione e verifica;
d) l'elaborazione e diffusione di analisi, studi, metodi, strumenti, indicatori e basi informative per la valutazione di politiche, programmi e progetti;
e) analisi, elaborazioni e contributi.

3.4.3 Ministro senza portafoglio per la Coesione territoriale e il Mezzogiorno

Completa il quadro l'istituzione del Ministro senza portafoglio per la Coesione territoriale e il Mezzogiorno, al quale il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 26 gennaio 2017 attribuisce, tra le altre, le seguenti funzioni:

a) presiedere la Cabina di regia istituita con DPCM del 25 febbraio 2016 per la programmazione del Fondo sviluppo e coesione 2014-2020;
b) garantire il coordinamento, il monitoraggio e l'adozione di idonei strumenti di impulso e di accelerazione, ad adottare puntuali atti di indirizzo e programmatori (ex art. 10, decreto-legge n. 101/2013 per lo svolgimento delle funzioni e delle attività dell'Agenzia);
c) promuovere e coordinare le politiche e gli interventi finalizzati allo sviluppo economico dei territori, favorendo e indirizzando i processi di concertazione e di interscambio, nonché assicurando sinergia e coerenza delle relative politiche.

Nell'esercizio di tali attività, il Ministro in parola si avvale del menzionato Dipartimento per le politiche di coesione e dell'Agenzia per la coesione territoriale.

3.5 Le Autorità di gestione e gli Organismi pagatori

3.5.1 Politiche di coesione

Nella realizzazione delle politiche europee di coesione un ruolo di primazia viene svolto dalle Autorità di gestione: organismi designati a gestire ciascun Programma operativo e responsabili della regolarità delle operazioni finanziate e dell'attuazione di misure di controllo interno compatibili con il principio di sana gestione finanziaria.

Le Autorità di gestione differiscono a seconda della tipologia di erogazione e del fondo interessato e i vari strumenti di programmazione indicano chiaramente, sulla base delle disposizioni recate dai regolamenti comunitari di riferimento, le funzioni riconosciute alle diverse Autorità di gestione.

In linea generale, nel caso di programmi di spesa a carattere nazionale, gli stessi vengono gestiti a livello Ministeriale; nel caso di programmi di carattere periferico, tale onere ricade sugli Enti locali.

In questo "sistema" gioca un ruolo centrale il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato – Ispettorato Generale Rapporti finanziari con l'Unione europea (IGRUE) del Ministero

dell'Economia e delle Finanze, che ha il compito di coordinare e armonizzare i sistemi di gestione e controllo.

Tale ruolo si esplica attraverso un'azione di orientamento e di impulso finalizzata ad assicurare la corretta attivazione dei predetti sistemi previsti dalla normativa comunitaria anche attraverso l'emanazione di linee guida e manuali sugli adempimenti nonché sulle procedure e metodologie da seguire per assicurare una sana gestione finanziaria.

L'IGRUE ha tra l'altro il compito di gestire la *Banca Dati Unitaria* (BDU) che contiene tutte le informazioni riguardanti la programmazione e l'attuazione degli interventi finanziati con fondi di politica regionale comunitaria e nazionale.

Box 19 – La Banca Dati Unitaria dell'IGRUE

La Banca Dati Unitaria (BDU) opera presso il MEF – Dipartimento della RGS – Ispettorato Generale Rapporti finanziari con l'Unione Europea (IGRUE) – e gestisce i dati di monitoraggio dei programmi e dei progetti di politica regionale di sviluppo finanziati con fondi nazionali e comunitari.

Hanno accesso all'archivio informatico le Amministrazioni e gli Organismi responsabili del coordinamento, dell'attuazione e della vigilanza sugli interventi di programmazione dei fondi a valere sul bilancio dell'Unione europea.

Il *data base* consente di:

- avere una visione integrata dell'andamento complessivo della politica regionale italiana e per permettere l'osservazione delle azioni dirette al raggiungimento degli obiettivi del Quadro Strategico Comune;
- accrescere l'efficienza delle procedure di trasmissione dei dati dai Sistemi informativi locali e delle Amministrazioni centrali al sistema centrale;
- fornire informazioni utili all'esercizio delle attività di sorveglianza, controllo e valutazione sull'andamento della politica regionale comunitaria.

L'architettura complessiva del dispositivo regolamentare europeo risponde, d'altronde, ad una logica di salvaguardia del fondamentale principio della corretta gestione finanziaria, cui funge da corollario la predisposizione, a cura degli Stati membri, di strumenti di controllo e percorsi gestionali idonei a consentire un'adeguata realizzazione degli interventi, in coerenza con le finalità definite in sede programmatica.

A tal fine, ogni Autorità è responsabile della gestione e attuazione del programma operativo conformemente al principio di buona e sana gestione amministrativa e finanziaria e deve attenersi, in materia di Fondi SIE, a numerosi compiti tra cui quelli di:

- elaborare e applicare procedure e criteri di selezione adeguati, che garantiscano il contributo delle operazioni al conseguimento degli obiettivi e dei risultati specifici della pertinente priorità e siano non discriminatori e trasparenti;

- garantire che l'operazione selezionata rientri nell'ambito di applicazione del fondo o dei fondi interessati.

3.5.2 La Politica agricola comune

Nel settore della Politica agricola comune è centrale il ruolo degli Organismi pagatori[70], che hanno la funzione di gestire e controllare le spese finanziate sia dal FEAGA che dal FEASR[71] e devono essere riconosciuti dall'Autorità nazionale competente sulla base dei criteri definiti dalla Commissione europea e contemplati, per la programmazione 2014-2020, nel Regolamento di esecuzione (UE) della Commissione n. 908/2014 del 6 agosto 2014.

In Italia operano, allo stato, 11 Organismi pagatori riconosciuti, di cui:

- 3 nazionali: l'Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura (AGEA), l'Ente Nazionale Risi e il Servizio Autonomo Interventi nel Settore Agricolo (SAISA) inquadrato nell'Agenzia delle dogane e dei monopoli;
- 8 regionali. Nelle regioni ove questi non siano stati istituiti oppure risultino non operativi e non riconosciuti, la competenza per la gestione ed il pagamento viene assolta dalla citata AGEA.

L'Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura è un ente pubblico non economico, sottoposto alla vigilanza del Ministero per le politiche agricole, alimentari e forestali e dotato di autonomia statutaria, regolamentare, organizzativa, amministrativa e finanziaria. L'AGEA è stata istituita con decreto legislativo 27 maggio 1999, n. 165 e cui sono state riconosciute funzioni di organismo di coordinamento e di Organismo pagatore. La legge 27 dicembre 2006, n. 296 le ha attribuito anche il compito di eseguire controlli *ex post*.

L'Agenzia, da un lato gestisce l'erogazione degli aiuti comunitari in provvisoria sostituzione degli organismi regionali, dall'altro e in modo prevalente svolge il ruolo di organismo nazionale di coordinamento e responsabile unico dello Stato italiano nei confronti dell'Unione europea per l'attuazione decentrata degli interventi comunitari relativi al settore agricolo.

Quale organismo di coordinamento è, tra l'altro, incaricata:

- di vigilare sugli Organismi pagatori e del relativo coordinamento;
- di verificare la coerenza delle attività di questi ultimi rispetto alle linee-guida dell'Unione europea;
- di promuovere l'applicazione armonizzata della normativa comunitaria e delle relative procedure di autorizzazione, erogazione e contabilizzazione degli aiuti europei da parte

[70] L'art. 7 del Reg. (UE) n. 1306/2013 fa riferimento agli "*organismi pagatori e agli organismi di coordinamento incaricati di gestire e controllare le spese*" di cui all'art. 4, paragrafi 1 (FEAGA) e 5 (FEASR) del medesimo provvedimento.

[71] Sebbene, come già più volte evidenziato, esso sia ricompreso tra i Fondi SIE.

degli organismi pagatori, monitorando le relative attività.

L'Ente Nazionale Risi è un ente pubblico economico sottoposto alla vigilanza del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali e, innanzitutto, si occupa dell'attività di tutela di tutto il settore risicolo.

Le sue funzioni sono riconosciute dalla legge 21 dicembre 1931, n. 1785, e successive modificazioni, dai decreti del Ministro dell'Agricoltura e Foreste 22 ottobre 1964 e 27 ottobre 1967, nonché dal decreto del Ministro delle risorse agricole, alimentari e forestali del 31 maggio 1996, per effetto del quale tale Ente è stato riconosciuto quale Organismo pagatore, per gli interventi nel settore agricolo.

L'Ente Nazionale Risi, inoltre, attua il controllo di tutta la commercializzazione del riso italiano stilando annualmente bilanci preventivi e consuntivi di collocamento permettendo a tutta la filiera di attuare azioni valide per orientare le scelte commerciali[72].

Il Servizio Autonomo per gli Interventi nel Settore agricolo (SAISA) è inquadrato all'interno dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli ed è preposto alla erogazione delle somme stanziate a titolo di restituzione all'esportazione sulla base delle disposizioni del Reg. (CE) n. 612/2009 della Commissione del 7 luglio 2009.

È Organismo pagatore FEAGA ed è riconosciuto come tale ai sensi del Regolamento delegato (UE) n. 907/2014 della Commissione del 11 marzo 2014.

A livello regionale, invece, gli Organismi pagatori riconosciuti sono i seguenti:

- OPR Lombardia - Organismo Pagatore Regionale Lombardia: riconosciuto con Decreto del Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali del 9 novembre 2001, è il responsabile regionale dell'autorizzazione, dell'esecuzione e della contabilizzazione dei pagamenti, nonché dei controlli in materia di contributi comunitari in agricoltura.
- AGREA - Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura della Regione Emilia-Romagna: istituita dalla Regione Emilia-Romagna con la Legge Regionale 23 luglio 2001, n. 21, ha competenza sull'erogazione di aiuti, contributi e premi previsti da disposizioni comunitarie, nazionali e regionali a favore degli operatori del settore agricolo.
- ARTEA - Agenzia Regionale Toscana per le Erogazioni in Agricoltura: istituita dalla Regione Toscana con la Legge Regionale 19 novembre 1999, n. 60, opera con compiti di Organismo pagatore dei finanziamenti della Politica agricola comune (PAC).
- AVEPA - Agenzia Veneta per i Pagamenti in Agricoltura: istituita dalla Regione Veneto con Legge Regionale 9 novembre 2001, n. 31, è Organismo pagatore regionale ed è

[72] Proprio in tema di mercato interno del riso e di ulteriori funzioni riconosciute al RISI, occorre precisare che nella seduta del 9 giugno u.s. del Consiglio dei Ministri è stato oggetto di esame preliminare lo schema di decreto legislativo che deve essere adottato per dare attuazione all'art. 31 della legge 28 luglio 2016, n. 154, riguardante le *"disposizioni in materia di sostegno al settore del riso"*.

responsabile del processo di erogazione di aiuti, contributi e premi previsti da disposizioni comunitarie, nazionali e regionali a favore del mondo rurale.

- ARPEA - Agenzia Regionale Piemontese per l'Erogazione in Agricoltura: istituita con la Legge Regionale 13 novembre 2006, n. 35, in sostituzione della previgente Finpiemonte S.p.A. (a sua volta prevista dalla Legge Regionale 21 giugno 2002, n. 16). Il Mi.P.A.A.F., con il Decreto Ministeriale del 2 gennaio 2008, ha quindi dapprima stabilito il subentro di ARPEA a OPR - Finpiemonte e poi, con quello del 25 gennaio 2008, ha riconosciuto ARPEA come organismo pagatore regionale.
- APPAG - Agenzia Provinciale per i pagamenti della Provincia Autonoma di Trento: è Organismo pagatore per quanto riguarda gli aiuti comunitari in agricoltura ed è stata Istituita ai sensi dell'art. 57 della Legge Provinciale 28 marzo 2003, n. 4 e riconosciuta con il decreto del Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali 10 ottobre 2008, n. 3860.
- OPPAB - Organismo Pagatore della Provincia autonoma di Bolzano: è stato riconosciuto con Decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali 10 ottobre 2008, n. 3862, ed eroga gli aiuti comunitari in agricoltura.
- ARCEA - Agenzia Regione Calabria per le Erogazioni in Agricoltura: svolge le funzioni di Organismo pagatore per la Regione Calabria degli aiuti derivanti dalla Politica agricola comune. Essa è stata istituita con Legge Regionale 17 agosto 2005, n. 13 e riconosciuta con Decreto del Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali del 14 ottobre 2009.

3.6 Le Autorità di certificazione

L'impianto normativo sia nel settore delle politiche di coesione che in quello della Politica agricola comune, prevede la figura dell'Autorità di certificazione.

I compiti assegnati a quest'ultimo sono analiticamente elencati, rispettivamente, nell'art. 126 del Reg. (UE) n. 1303/2013 per i Fondi SIE e nell'art. 9 del Reg. (UE) n. 1306/2013 per il comparto agricolo (ove viene denominato "Organismo").

In buona sostanza, tali organismi/autorità si occupano di:

- certificare che la dichiarazione delle spese sia corretta, provenga da sistemi di contabilità affidabili e sia basata su documenti giustificativi verificabili;
- attestare che le spese dichiarate siano conformi alle norme comunitarie e nazionali, essendo state sostenute in rapporto alle operazioni selezionate per il finanziamento e conformemente ai criteri applicabili al programma;
- garantire di aver ricevuto dall'Autorità di gestione informazioni adeguate in merito alle procedure seguite e alle verifiche effettuate sulle dichiarazioni di spesa;
- operare conseguentemente ai risultati di tutte le attività di *audit* svolte dall'autorità di *audit* o sotto la sua responsabilità;

- tenere una contabilità degli importi recuperabili e di quelli ritirati a seguito della soppressione totale o parziale della partecipazione a un'operazione.

Ogni Stato membro può designare per un programma operativo un'autorità di gestione che sia un'autorità o un organismo pubblico, affinché svolga anche le funzioni di autorità di certificazione.

3.7 Le Autorità di *audit*

L'Autorità di *audit*, funzionalmente indipendente e autonoma sia rispetto all'Autorità di gestione che a quella di certificazione, è responsabile della verifica dell'efficacia del sistema di gestione e di controllo. Con particolare riferimento alle politiche di coesione, è deputata a:

- garantire che le attività di *audit* siano svolte per accertare l'efficace funzionamento del sistema di gestione e di controllo del programma operativo;
- assicurare che le attività di *audit* siano svolte su un campione di operazioni adeguato per la verifica delle spese dichiarate;
- presentare alla Commissione, a seguito dell'approvazione del programma operativo, una strategia di *audit* riguardante gli organismi preposti alle attività di *audit*, la metodologia utilizzata, il metodo di campionamento per le attività di *audit* sulle operazioni e la pianificazione indicativa delle attività di *audit* al fine di garantire che i principali organismi siano soggetti ad *audit* e che tali attività siano ripartite uniformemente sull'intero periodo di programmazione.

Entro il 31 dicembre di ogni anno deve inoltre:

- presentare alla Commissione un rapporto annuale di controllo sulle risultanze delle attività di *audit* effettuate in base alla strategia del Programma Operativo, indicando le carenze riscontrate nei sistemi di gestione e di controllo del Programma;
- formulare un parere, in merito al funzionamento del sistema di gestione e di controllo, indicando se questo fornisce ragionevoli garanzie circa la correttezza delle dichiarazioni di spesa presentate alla Commissione e circa la legittimità e regolarità delle transazioni soggiacenti.

L'Autorità di *audit* assicura, pertanto, che i controlli siano eseguiti tenendo conto degli *standard* internazionalmente riconosciuti e si adopera affinché gli organismi siano funzionalmente indipendenti ed esenti da qualsiasi rischio di conflitto di interessi.

4. Frodi e irregolarità: un’analisi italiana

Questa panoramica delle malversazioni compiute in Italia è basata sui dati relativi ai Fondi strutturali riportati nelle relazioni annuali 2014, 2015 e 2016 del COLAF, il Comitato per la lotta

contro le frodi nei confronti dell'Unione europea, e contenuti nella piattaforma IMS. Sulla piattaforma non vengono caricate le irregolarità e le frodi di importo inferiore a 10.000 euro, così come i casi di mancata esecuzione di un'operazione finanziata in caso di fallimento del beneficiario.

La Tabella 3 riporta il numero segnalazioni italiane comunicati all'OLAF nel corso del periodo 2013-2016. È evidente un decremento pari a quasi il 60 per cento in tre anni del numero di segnalazioni.

Tabella 3 - Numero di irregolarità/frodi

	2013	2014	2015	2016
Numero irregolarità/frodi	383	280	224	158
Variaz. su anno prec.		-27%	-20%	-29%

Fonte: Relazioni Colaf 2014, 2015 e 2016

Nelle tabelle seguenti le segnalazioni vengono aggregate secondo diverse dimensioni rilevanti al fine di evidenziare profili di potenziale interesse. In particolare, la Tabella 4 mostra come le segnalazioni di irregolarità e frodi riferibili al Fondo Europeo di Sviluppo Regionale rappresentano negli anni 2014 e 2015 poco meno del 80% del totale, tale percentuale si riduce al 61% nel 2016, per effetto del raddoppio della quota di segnalazioni riferibili al Fondo Sociale Europeo.

Tabella 4 - Numero di irregolarità/frodi per fondo

	Rel. 2014	Rel. 2015	Rel. 2016
ERDF/FESR	219	172	96
ESF/FSE	52	45	60
Altri	9	7	2
Totale	*280*	*224*	*158*

Fonte: Relazioni Colaf 2014, 2015 e 2016

Guardando invece alla ripartizione per cicli europei di programmazione la Tabella 5 mostra, come del resto è ragionevole attendersi, che la quota di segnalazioni riferita alla programmazione 2000-2006 (già conclusa da diversi anni) si riduce rapidamente nel triennio analizzato.

Tabella 5 - Numero di irregolarità/frodi per programmazione

	Rel. 2014	Rel. 2015	Rel. 2016
2000-2006	61	22	3
2007-2013	219	202	154
Totale	*280*	*224*	*157*

Fonte: Relazioni Colaf 2014, 2015 e 2016

La ripartizione per tipologia delle segnalazioni mostra come la quota prevalente è imputabile alle irregolarità e, in misura decisamente minore, alle sospette frodi, cfr. Tabella 6[73].

Tabella 6 - Numero di irregolarità/frodi per tipologia

	Rel. 2014	Rel. 2015	Rel. 2016
Irregolarità	272	194	158
Sospette frodi	7	30	0
Frode accertata	1		
Totale	*280*	*224*	*158*

Fonte: Relazioni Colaf 2014, 2015 e 2016
Nota: il numero di frodi accertate è riportato solo nella rel. 2014.

La Tabella 7 fornisce, invece, uno spaccato dello "stato amministrativo" delle segnalazioni, si precisa che il totale non corrisponde a quello riportato nelle tabelle precedenti perché in banca dati non tutte le segnalazioni presenti hanno questo campo compilato.

Tabella 7 - Numero di irregolarità/frodi per procedimento

	Rel. 2014	Rel. 2015	Rel. 2016
giudiziario	1	3	5
penale	34	13	16
amministrativo	110	119	137
procedura chiusa	104	59	
Totale	*249*	*194*	*158*

Fonte: Relazioni Colaf 2014, 2015 e 2016

Le tre tabelle seguenti forniscono una lettura della dimensione economica delle segnalazioni. **I dati finanziari si riferiscono alla quota che incide sul bilancio europeo (escludendo quindi i cofinanziamenti nazionali).** In particolare, la Tabella 8 registra le somme coinvolte in segnalazioni ripartite per fondo, come per la tabella precedente che forniva i valori assoluti

[73] Si segnala che, *in applicazione della Circolare Interministeriale del 2007 e con particolare riferimento alla nozione di "primo atto di accertamento giudiziario" cd "PACA" sono presenti comunque in IMS e codificate sotto la voce "Irregolarità", alcune comunicazioni che sono in attesa dei successivi sviluppi dei procedimenti penali,* Relazione Colaf (anni vari).

dei casi segnalati, il Fondo maggiormente interessato è il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale, si osserva però che in questo caso alle segnalazioni riferite a quest'ultimo fondo è imputabile, in tutto il triennio, una quota compresa tra l'80 e il 90% del totale.

Tabella 8 - Somme coinvolte in irregolarità/frode per fondo

	Rel. 2014	Rel. 2015	Rel. 2016
ERDF/FESR	49.637.000	199.529.572	45.460.693
ESF/FSE	8.606.000	51.741.629	1.709.299
Altri	560.000	2.774.804	2.980.876
Totale	*58.803.000*	*254.046.005*	*50.150.868*

Fonte: Relazioni Colaf 2014, 2015 e 2016

Tabella 9 - Somme coinvolte in irregolarità/frode per programmazione

	Rel. 2014	Rel. 2015	Rel. 2016
2000-2006	8.272.752	50.333.551	3.004.876
2007-2013	50.530.126	203.712.454	47.139.562
Totale	*58.802.878*	*254.046.005*	*50.150.868*

Fonte: Relazioni Colaf 2014, 2015 e 2016

La Tabella 10 mostra come gli importi pagati rappresentano fino al 90% (2015 e 2016) del totale degli importi coinvolti, ne deriva la necessità di intervenire nei sistemi di controllo delle Autorità al fine di consentire un'individuazione precoce dei casi irregolari e fraudolenti e, dunque, poter bloccare le erogazioni con maggiore celerità. In tal senso potrebbe essere utile spingere le Autorità a dotarsi di sistemi di analisi del rischio e favorire la condivisione delle casistiche registrate nel tempo.

Tabella 10 - Importi coinvolti/pagati

	Rel. 2014	Rel. 2015	Rel. 2016
Importo coinvolto	58.081.608	254.046.006	50.150.868
Importo pagato	37.165.113	229.051.040	45.152.783

Fonte: Relazioni Colaf 2014, 2015 e 2016

La Tabella 11 distingue le segnalazioni per tipologia di irregolarità e frode, si premette che, stante l'evoluzione dei criteri e delle metodologie di classificazione (alcuni anche in corso d'anno) non è possibile operare un confronto tra le tre annualità ed è molto difficile analizzare i dati anche all'interno di uno stesso anno. Non a caso la voce "altre irregolarità" rappresenta nel 2015 addirittura i 2/3 del totale delle segnalazioni e mostra una variabilità elevata. Al riguardo, anche al fine di favorire la confrontabilità delle diverse annualità, sarebbe auspicabile

che i predetti criteri e metodologie trovino, il prima possibile, un punto di sintesi e stabilizzazione.

Tabella 11 - Tipologie irregolarità in percentuale

	Rel. 2014	Rel. 2015	Rel. 2016
Altre irregolarità	10	66	25
No azione			17
Prove documentali			17
Contabilità e registrazioni			13
Violazione norme su appalti pubblici	18	17	9
Campi vuoti			8
Richiesta			5
Beneficiario			2
Fallimento			2
Irregolarità connesse con la destinazione finale			1
Quantità, qualità e/o origine			1
Aiuto non eleggibile	25		
Assenza di contabilità	3		
Azione non implementata		1	
Azione non completata	10	2	
Azione non condotta nel rispetto di norme, condizioni contrattuali, ecc.	13	1	
Cessazione, vendita o riduzione irregolari	4		
Contabilità non corretta		1	
Contabilità incompleta		1	
Contabilità non presentata	4	4	
Documenti falsi e/o falsificati	4	2	
Documenti inesatti		1	
Documenti mancanti/incompleti		3	
Documenti spariti/non forniti	9		
Operatore/beneficiario non avente le qualità richieste		1	
Totale	*100*	*100*	*100*

Fonte: Relazioni Colaf 2014, 2015 e 2016

Nella relazione Colaf 2016 viene tentata un'analisi di dettaglio delle quattro tipologie di irregolarità più numerose, ad esclusione di quella "altro": "No azione", "Prove documentali",

"Contabilità e registrazioni" e "Violazione delle norme degli appalti pubblici", la ripartizione percentuale delle casistiche analizzate è illustrata nelle quattro tabelle seguenti.

Oltre il 50% di casi di irregolarità per "no azione" è ascrivibile al mancato rispetto dei termini, seguita dai casi di azione "non condotta nel rispetto delle norme e condizioni contrattuali" o di azione "non implementata" (quasi il 20% per ciascuna delle due casistiche), cfr. Tabella 12.

Tabella 12 - Irregolarità/frode: no azione in percentuale

	Rel. 2016
Mancato rispetto dei termini	52
Azione non condotta nel rispetto delle norme, condizioni contrattuali, etc.	18
Azione non implementata	18
Cessazione, vendita o riduzione irregolari	4
Rifiuto del controllo, visita, verifica, etc.	4
Assenza d'identificazione, etichettatura, etc.	4
Totale	*100*

Fonte: Relazioni Colaf 2016

Per quanto riguarda le segnalazioni di irregolarità e frodi che hanno riguardato le prove documentali si è in presenza di documenti mancanti o incompleti nel 41% dei casi, documenti "falsi e/o falsificati" nel 22% e di documenti "spariti o non forniti" in un analogo 22% dei casi, cfr. Tabella 13.

Tabella 13 - Irregolarità/frode: prove documentali in percentuale

	Rel. 2016
Documenti mancanti o incompleti	41
Documenti falsi e/o falsificati	22
Documenti spariti o non forniti	22
Altri casi di irregolarità concernente la prova documentale	11
Documenti pervenuti in ritardo	4
Totale	*100*

Fonte: Relazioni Colaf 2016

Per quanto concerne, invece, i casi inquadrati nella categoria "contabilità e registrazioni" quasi l'80% è riferibile ad "Altre violazioni delle norme degli appalti pubblici", cfr. Tabella 14.

Tabella 14 - Irregolarità/frode: contabilità e registrazioni in percentuale

	Rel. 2016
Altre violazioni delle norme degli appalti pubblici	79
Aggiudicazione di contratti aggiuntivi di lavori/servizi/forniture senza concorrenza in assenza delle condizioni applicabili	7
Negoziazione durante la procedura di aggiudicazione	7
Lavori o servizi aggiuntivi superiori al limite stabilito nelle disposizioni pertinenti	7
Totale	*100*

Fonte: Relazioni Colaf 2016

Infine, la Tabella 15 fotografa la ripartizione per tipologia delle irregolarità e delle frodi in violazione della normativa in materia di appalti pubblici.

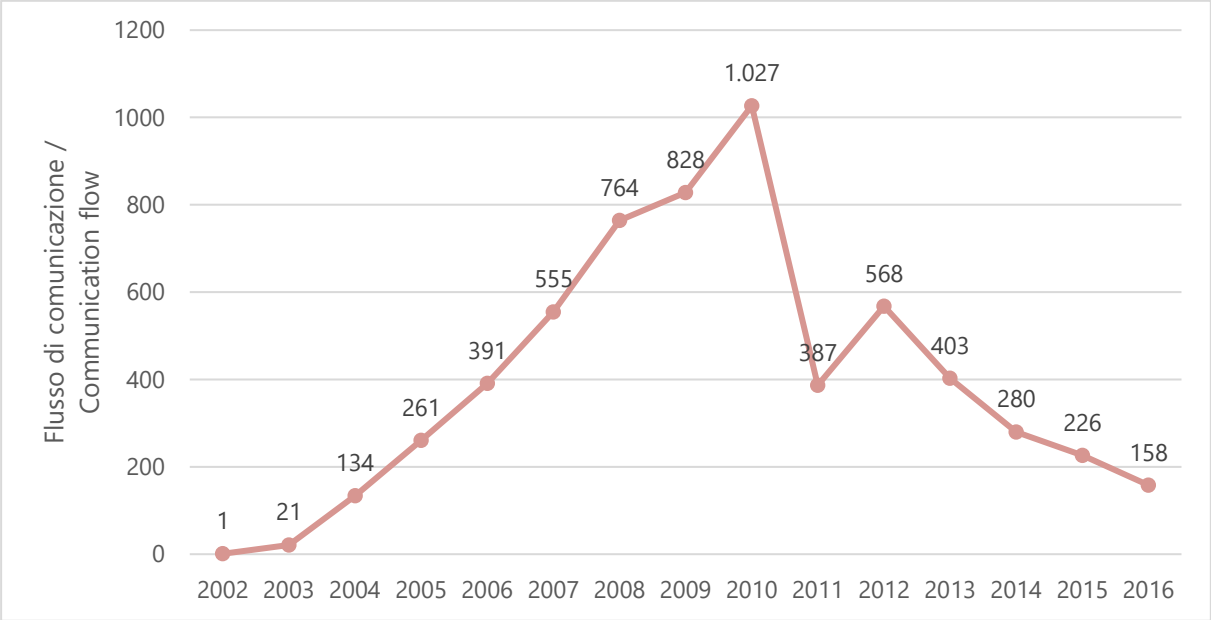
Tabella 15 - Irregolarità/frode: violazione agli appalti pubblici in percentuale

	Rel. 2016
Contabilità non presentata	28
Documenti mancanti o incompleti	24
Documenti falsi e/o falsificati	13
Documenti spariti o non forniti	13
Altri casi di irregolarità concernente la prova documentale	6
Contabilità non corretta	6
Contabilità incompleta	4
Documenti pervenuti in ritardo	2
Contabilità falsificata	2
Altri casi di contabilità e registrazioni irregolare	2
Totale	*100*

Fonte: Relazioni Colaf 2016

La Figura 5 mostra l'andamento delle segnalazioni nel periodo 2002-2016: dopo i pochi casi registrati nei primi otto anni, si registra un picco nel 2010 e una riduzione costante negli anni successivi, ad eccezione del 2012. Questa dinamica potrebbe essere spiegata dal fatto che, col passare degli anni, le procedure di segnalazione sono entrate progressivamente a regime e si sono contemporanemante andate rafforzando anche le attività di prevenzione.

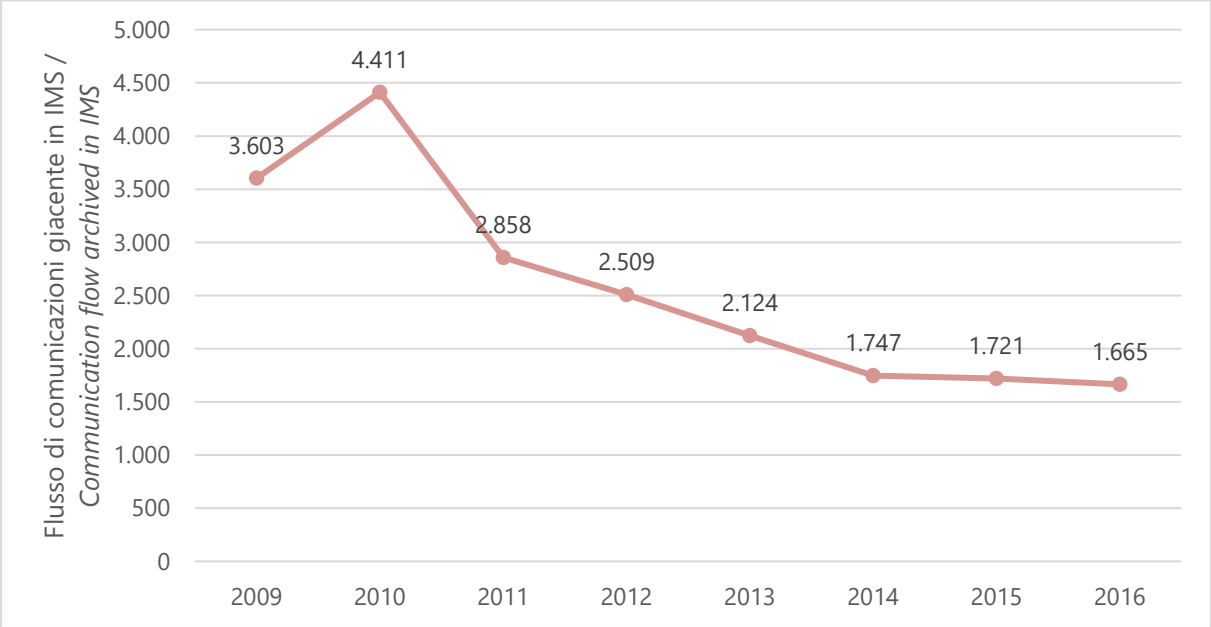
Figura 5 - Flusso di comunicazioni



Fonte: Relazioni Colaf 2014, 2015 e 2016
Nota: per il 2015 è stato preso il dato dalla Rel. 2016 in quanto più recente.

Le segnalazioni giacenti nel sistema di gestione delle irregolarità (IMS) sono in costante calo e sembrano ormai essersi stabilizzate attorno alle 1600/1700 unità, cfr Figura 6.

Figura 6 - Flusso di comunicazioni giacente in IMS (Irregularities Management System)



Fonte: Relazione Colaf 2016

La Tabella 16 riporta il numero di segnalazioni di casi di sospetta frode ancora in carico alle varie Autorità di gestione dei fondi nei diversi cicli di programmazione.

Tabella 16 - Segnalazioni di sospetta frode per programmazione

	Rel. 2014	Rel. 2015	Rel. 2016
1989-1993	4	11	6
1994-1999	54	86	60
2000-2006	216	214	222
2007-2013	9	48	42
Totale complessivo	*283*	*359*	*330*

Fonte: Relazioni Colaf 2014, 2015 e 2016

Nella Tabella 17 vengono mostrati invece gli importi pagati e complessivamente coinvolti nei casi di sospetta frode ancora in carico alle varie Autorità nei diversi cicli di programmazione. In merito ai dati per tutte le programmazioni fino a quella 2000-2006 il termine "pagato" si riferisce sia alle frodi che alle irregolarità mentre, per la programmazione 2007-2013, la nozione riguarda le sole frodi. Le considerazioni formulate in precedenza circa la necessità di interventi mirati e più tempestivi sono ancora più valide se, come in questo caso, si tiene conto dell'entità e del rapporto tra somme coinvolte e importi pagati.

Tabella 17 - Casi di sospetta frode in carico alle varie autorità: gli importi (per ciclo)

	Rel. 2014	Rel. 2015	Rel. 2016
1989-1993 - importo coinvolto	283.542	3.626.995	143.202
1989-1993 - importo pagato	271.002	3.614.455	913.901
1994-1999 - importo coinvolto	22.390.493	26.788.948	3.989.488
1994-1999 - importo pagato	21.506.045	25.032.744	12.390.004
2000-2006 - importo coinvolto	72.774.744	113.839.144	113.851.521
2000-2006 - importo pagato	69.047.093	107.877.554	109.334.702
2007-2013 - importo coinvolto	306.920	227.353.953	121.504.924
2007-2013 - importo pagato	277.267	225.986.141	120.173.537
Totale importo coinvolto	*95.755.699*	*371.609.040*	*239.489.135*
Totale importo pagato	*91.101.407*	*362.510.894*	*242.812.144*

Fonte: Relazioni Colaf 2014, 2015 e 2016

Se si guarda ai soggetti che hanno scoperto i casi di frode si vede come stabilmente oltre il 40% dei casi segnalati sia riferibile alla Guardia di Finanza e che quest'ultima insieme all'Autorità Giudiziaria raggiungano circa il 75% delle segnalazioni, Tabella 18.

Tabella 18 - Segnalazioni effettuate distinte per soggetto che ha scoperto i casi di frode

	Rel. 2014	Rel. 2015	Rel. 2016
Guardia di Finanza	124	136	141
Autorità Giudiziaria	89	112	100
Autorità di Audit	27	30	53
Esposto/Reclamo/Segnalazione	7	7	9
Articolo di giornale		2	7
Carabinieri	6	6	6
Soggetto responsabile	20	20	5
Commissione europea	3	3	3
Soggetto gestore	6	6	2
Avvocatura dello Stato	1	1	2
Ispettorato lavoro	7	7	
Banca concessionaria	1	1	
N.D.		1	
Totale	*291*	*332*	*328*

Fonte: Relazioni Colaf 2014, 2015 e 2016

Parte II - Attività svolta dalla Guardia di Finanza

1. Poteri e compiti della Guardia di Finanza

Sin dalle prime fasi di recepimento nell'ordinamento nazionale della normativa comunitaria di settore, alla Guardia di Finanza è stato riconosciuto un ruolo di primo piano nel contesto del complessivo dispositivo di vigilanza antifrode.

Infatti, al citato Comitato per la lotta contro le frodi comunitarie venne affiancato, per le esigenze di supporto allo stesso e a decorrere dal 1995, apposito un Nucleo *ad hoc* della Guardia di Finanza istituito con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 11 gennaio 1995.

Allo scopo di conferire maggiore impulso all'azione operativa di contrasto agli illeciti lesivi degli interessi dell'Unione, con l'articolo 55 della legge 6 febbraio 1996, n. 52, venne istituito il Nucleo Speciale della Guardia di Finanza per la repressione delle frodi comunitarie, oggi denominato Nucleo Speciale Spesa Pubblica e Repressione Frodi Comunitarie.

Successivamente, l'articolo 30 della legge 21 dicembre 1999, n. 526[74], nel riconoscere formalmente alla Guardia di Finanza un ruolo centrale nella tutela degli interessi finanziari comunitari, ha esteso ai suoi appartenenti i poteri d'indagine utilizzati sul versante tributario anche per "*l'accertamento e la repressione delle violazioni in danno dell'Unione Europea e di quelle lesive del bilancio nazionale connesse alle prime*".

Questo ruolo è stato quindi confermato dal decreto legislativo 19 marzo 2001, n. 68, con cui è stata riorganizzata nel complesso la missione istituzionale della Guardia di Finanza e attribuita al Corpo la funzione di polizia economico-finanziaria a competenza generale.

L'articolo 2 di tale decreto, infatti, ha tra l'altro affidato alla GdF una competenza ai fini della tutela dell'integrità dei bilanci pubblici, ivi compreso quello dell'Unione europea, unitamente a specifici compiti di prevenzione, ricerca e repressione delle violazioni che possono colpire i correlati flussi finanziari, non solo sul versante delle entrate ma anche su quello delle uscite.

Estendendo il modello d'intervento già individuato dalla citata legge n. 526/1999, il comma 4 del citato articolo 2 ha attribuito ai militari del Corpo la possibilità di ricorrere, nell'espletamento di tutti i compiti previsti dalla norma, alle penetranti potestà di controllo esperibili nel comparto fiscale[75].

---

[74] Recante "*Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee - legge comunitaria 1999*".

[75] Riconducibili alle facoltà e poteri previsti dagli articoli 32 e 33 del D.P.R. , n. 600 del 29 settembre 1973 e dagli articoli 51 e 52 del D.P.R. n. 633 del 26 ottobre 1972. I poteri riconosciuti ai militari del Corpo in base alla predetta normativa sono i seguenti:

- effettuare accessi, ispezioni e verifiche;

Ovviamente, la scelta nell'utilizzo dei distinti poteri istruttori, oltre alle distinzioni legate alla tipologia di soggetto destinatario del controllo, è rimessa alla discrezionalità "tecnica" dell'organo di controllo, che deve valutare il concreto ricorso all'uno o all'altro non già in maniera arbitraria, ma a seguito di un'adeguata ponderazione che tenga conto di una preliminare valutazione di idoneità di ciascuno di essi a perseguire in maniera efficace, efficiente ed economica, oltre che pienamente corrispondente alla norma, gli obiettivi propri di ogni singola azione ispettiva.

Box 20 – Le funzioni di polizia economica e finanziaria (Art. 2, dlgs n. 68/2001)

"1. Fermi restando i compiti previsti dall'articolo 1 della legge 23 aprile 1959, n. 189, e dalle altre leggi e regolamenti vigenti, il Corpo della Guardia di finanza assolve le funzioni di polizia economica e finanziaria a tutela del bilancio pubblico, delle regioni, degli enti locali e dell'Unione europea.

2. A tal fine, al Corpo della Guardia di finanza sono demandati compiti di prevenzione, ricerca e repressione delle violazioni in materia di:

…

b) diritti doganali, di confine e altre risorse proprie nonché uscite del bilancio dell'Unione europea;

…

m) ogni altro interesse economico-finanziario nazionale o dell'Unione europea.

3. Il Corpo della Guardia di finanza, avvalendosi anche del proprio dispositivo aeronavale, esercita in mare, fatto salvo quanto previsto dall'articolo 2, primo comma, lettera c), della legge 31 dicembre 1982, n. 979, dagli articoli 200, 201 e 202 del codice della navigazione e

---

- invitare i soggetti sottoposti a controllo a comparire per esibire documenti e scritture, fornire dati, notizie e chiarimenti, anche con riguardo ai rapporti finanziari intrattenuti con gli intermediari;
- richiedere agli Organi e alle Amministrazioni dello Stato la comunicazione di dati e notizie relativi a soggetti indicati singolarmente o per categorie, con facoltà di accesso presso i medesimi soggetti per rilevare direttamente tali elementi;
- inviare questionari con richieste di dati e notizie rilevanti ai fini delle attività ispettive in corso;
- richiedere a notai, procuratori del registro, conservatori dei registri immobiliari e altri pubblici ufficiali copie di atti e documenti depositati presso di loro;
- utilizzare e trasmettere, previa autorizzazione dell'Autorità Giudiziaria, agli Organi competenti per i procedimenti sanzionatori amministrativi e di recupero delle risorse indebitamente percepite, dati e notizie acquisiti direttamente o ottenuti dalle altre Forze di polizia nell'esercizio dei poteri di polizia giudiziaria;
- richiedere, previa autorizzazione del Comandante Regionale, copia dei conti intrattenuti con le banche, l'Amministrazione postale e gli altri intermediari finanziari, nonché accedere presso i medesimi enti al fine di rilevare direttamente i dati e le notizie oggetto di richiesta che non siano stati trasmessi;
- rivolgere inviti ad esibire o trasmettere atti e documenti rilevanti ai fini degli accertamenti in corso.

dagli accordi internazionali, e i compiti istituzionali conferiti dalle leggi vigenti al Corpo delle Capitanerie di porto, funzioni di polizia economica e finanziaria in via esclusiva, richiedendo la collaborazione di altri organismi per l'esercizio dei propri compiti, nonché, fermo restando quanto previsto dalla legge 1° aprile 1981, n. 121, per quanto concerne il coordinamento delle forze di polizia in materia di ordine e di sicurezza pubblica, attività di contrasto dei traffici illeciti.

4. Ferme restando le norme del codice di procedura penale e delle altre leggi vigenti, i militari del Corpo, nell'espletamento dei compiti di cui al comma 2, si avvalgono delle facoltà e dei poteri previsti dagli articoli 32 e 33 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600, e successive modificazioni, 51 e 52 del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633, e successive modificazioni…".

Il quadro delle competenze istituzionali nel settore del controllo delle uscite, ivi comprese quelle di origine sovranazionale, è stato di recente rafforzato dall'art. 29 della legge 30 ottobre 2014, n. 161, che, inserendo il comma 1-*bis* all'articolo 25 del decreto-legge n. 83/2012, ha conferito al Nucleo Speciale Spesa Pubblica e Repressioni Frodi Comunitarie la facoltà di eseguire "*…analisi, ispezioni e controlli sull'impiego delle risorse del bilancio dello Stato, delle regioni, degli enti locali e dell'Unione europea*".

Per tali attività lo stesso articolo 25, oltre a consentire l'accesso, anche per via telematica, alle informazioni detenute nelle banche dati in uso al Ministero dello sviluppo economico, agli Enti previdenziali ed assistenziali e ai soggetti pubblici e privati che istruiscono e erogano fondi pubblici, ha esteso agli appartenenti al citato Reparto i poteri e le facoltà contemplate in materia antiriciclaggio dal *pro-tempore* vigente art. 8, comma 4, lett. a) e b) del decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231, oggi artt. 9, commi 4. lett. a) e 6, lett. b) del medesimo decreto.

Box 21 – Nucleo Speciale Spesa Pubblica e Repressione Frodi Comunitarie (Art. 25, decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83)

"1. Allo scopo di vigilare sul corretto utilizzo delle agevolazioni di cui al presente decreto-legge, il Ministero dello sviluppo economico può avvalersi del Nucleo Speciale Spesa Pubblica e Repressione Frodi Comunitarie della Guardia di Finanza, il quale svolge, anche d'iniziativa, analisi, ispezioni e controlli sui programmi di investimento ammessi alle agevolazioni. A tal fine, il Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sottoscrive un protocollo d'intesa con il Comandante della Guardia di Finanza.

Per l'esecuzione delle attività di cui al comma 1, fermo restando quanto previsto dall'articolo 2 del decreto legislativo 19 marzo 2001, n. 68, gli appartenenti al Nucleo Speciale Spesa Pubblica e Repressione Frodi Comunitarie:

a) si avvalgono anche dei poteri e delle facoltà previsti dall'articolo 8, comma 4, lettere a) [ndr. attuale art. 9, comma 6, lett. a)] e b) [ndr. attuale art. 9, comma 4, lett. a)] del decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231;

b) possono accedere, anche per via telematica, alle informazioni detenute nelle banche dati in uso al Ministero dello sviluppo economico, agli Enti previdenziali ed assistenziali, nonché, in esenzione da tributi e oneri, ai soggetti pubblici o privati che, su mandato del Ministero dello sviluppo economico, svolgono attività istruttorie e di erogazione di fondi pubblici. Tali soggetti pubblici e privati consentono, altresì, l'accesso alla documentazione in loro possesso connessa alla gestione delle risorse finanziarie pubbliche.

1-bis. Il Nucleo Speciale di cui al comma 1 svolge altresì, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, analisi, ispezioni e controlli sull'impiego delle risorse del bilancio dello Stato, delle regioni, degli enti locali e dell'Unione europea avvalendosi dei poteri e delle facoltà previste dal medesimo comma 1, capoverso, lettera a)…".

Le potestà previste dal decreto legislativo n. 231/2007 testé richiamate conferiscono al Nucleo Speciale Spesa Pubblica e Repressione Frodi Comunitarie la possibilità di:

a) accedere ai dati contenuti nell'Archivio dei rapporti finanziari[76], ove sono raccolte tutte le informazioni relative ai rapporti intrattenuti e alle operazioni eseguite dai contribuenti con gli intermediari bancari e finanziari [già art. 8, comma 4, lett. a) e, oggi, art. 9, comma 6, lett. a) del citato decreto];
b) esercitare i poteri "attribuiti dalla normativa valutaria" [già art. 8, comma 4, lett. b) e, oggi, art. 9, comma 4, lett. a) della predetta norma] di cui agli articoli 25, comma 1, lett. c), 26, 28, comma 1, lett. a) e 29, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 31 marzo 1988, n. 148, che permettono, tra l'altro, di:
   - interpellare gli intermediari bancari e finanziari per l'acquisizione della documentazione in loro possesso sul conto dei soggetti interessati;
   - eseguire ispezioni presso aziende di credito e istituti di credito speciali, nonché presso altri soggetti presso i quali si abbia ragione di ritenere che esista documentazione rilevante, in luoghi diversi dalle dimore private;
   - accedere presso esercizi pubblici e locali aziendali o commerciali per eseguirvi ispezioni, verifiche e ricerche nonché ricorrere alle altre potestà attribuite al personale del Corpo dalle norme tributarie;
   - richiedere l'esibizione di documentazione contabile e di altra natura con possibilità di estrarne copia;
   - assumere dichiarazioni dalle persone sottoposte a controllo.

[76] Ossia la "*…sezione dell'anagrafe tributaria di cui all'articolo 7, commi 6 e 11 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 605, come modificato dall'articolo 37, comma 4, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248*".

In virtù di quanto previsto dal citato articolo 9, comma 4, lett. a), inoltre, il Reparto Speciale può delegare ai reparti del Corpo i predetti compiti di vigilanza sui flussi di spesa, con contestuale estensione, a tale scopo, dei soli poteri valutari previsti dal predetto D.P.R. n. 148/1988.

Da ultimo, si segnala che la nuova "*Direttiva sui comparti di specialità delle Forze di polizia e sulla razionalizzazione dei presidi*", emanata dal Ministro dell'Interno con decreto del 15 agosto 2017[77], nella sezione dedicata alla definizione delle competenze specialistiche, ha confermato la centralità della Guardia di Finanza nel settore in rassegna, assegnando al Corpo:

- in via esclusiva, compiti di accertamento e contrasto delle frodi in danno del bilancio dell'Unione europea;
- una competenza preminente nel contrasto alle frodi lesive degli interessi finanziari comunitari nel settore agricolo e della pesca[78].

2. Azioni di contrasto: strategie e interventi

2.1 Premessa

L'ordinamento giuridico nazionale riconosce in maniera chiara la centralità del ruolo svolto dalla Guardia di Finanza a salvaguardia delle uscite di bilancio dell'Unione europea.

In tale contesto, l'indirizzo di carattere strategico adottato dal Corpo è quello di espletare le attività d'iniziativa in tale settore mediante interventi ispettivi che valorizzano il rilevante patrimonio informativo in possesso della Guardia di Finanza e che si sviluppano – ricorrendo alle potestà amministrative indicate nel precedente capitolo – con metodologie operative spesso ispirate a quelle ordinariamente attuate nelle attività antifrode dell'area fiscale, come, ad esempio, quelle utilizzate per l'individuazione di fatturazioni per operazioni inesistenti ed altre alterazioni contabili, che sono correntemente adottate dagli autori di illeciti in danno degli interessi dell'Unione europea

Naturalmente, il Corpo rappresenta, nel contempo, uno dei principali interlocutori dell'Autorità Giudiziaria nello svolgimento di attività investigative, spesso di ampio respiro, sviluppate

---

[77] Attuativo dell'art. 2 del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 177, recante "*Disposizioni in materia di razionalizzazione delle funzioni di polizia e assorbimento del Corpo forestale dello Stato, ai sensi dell'articolo 8, comma 1, lettera a), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*".

[78] Tenuto conto del fatto che, rispetto a tale specifico ambito, l'Arma dei Carabinieri è titolare di residuali attribuzioni di vigilanza demandate al Comando Carabinieri Politiche Agricole e Alimentari (cfr. art. 6, comma 2, del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 27 febbraio 2013, n. 105, ove si dispone che: "*Il Comando Carabinieri politiche agricole e alimentari, istituito presso il Ministero, svolge controlli straordinari sulla erogazione e percezione di aiuti comunitari nel settore agroalimentare e della pesca ed acquacoltura, sulle operazioni di ritiro e vendita di prodotti agroalimentari, ivi compresi gli aiuti a Paesi in via di sviluppo e indigenti… Nello svolgimento di tali compiti, il reparto può effettuare accessi e ispezioni amministrative avvalendosi dei poteri previsti dalle norme vigenti per l'esercizio delle proprie attività istituzionali*").

proprio nel settore delle frodi comunitarie, ove il personale operante ha modo di mettere in campo il proprio consolidato bagaglio di competenze tecnico-professionali.

Proprio nell'ambito delle indagini di polizia giudiziaria, una fondamentale direttrice operativa seguita dal Corpo per elevare il livello di efficacia dell'azione antifrode è, da tempo, quella della valorizzazione dei già descritti istituti introdotti dalla legge 29 settembre 2000, n. 300, che, nel rafforzare il sistema punitivo a tutela delle finanze pubbliche, ha introdotto l'obbligatorietà della confisca del profitto e del prezzo degli specifici reati e ha previsto l'innovativa possibilità della confisca "per equivalente", fino al reintegro della somma pari al danno procurato, nel contesto in rassegna, al bilancio dell'Unione europea ed alle connesse risorse nazionali.

2.2 Modalità operative

2.2.1 Tipologie d'intervento

Al fine di contrastare le frodi in danno delle uscite del bilancio dell'Unione europea, la Guardia di Finanza sviluppa la propria azione dando corso a:

a. indagini di polizia giudiziaria, che possono scaturire:

   - da deleghe d'indagine impartite dall'Autorità Giudiziaria ordinaria ai sensi dell'art. 370 del codice di procedura penale, avuto riguardo:
     - all'esecuzione di singoli atti istruttori nell'ambito di un più ampio fascicolo d'indagine non oggetto di delega complessiva, quali escussioni in atti, interrogatori, acquisizioni documentali, perquisizioni, sequestri, esecuzioni di misure cautelari personali, ecc.;
     - allo svolgimento di approfondimenti di maggior spessore su filoni investigativi ampi e complessi, attraverso il ricorso a tutti gli strumenti d'indagine previsti dal codice di procedura penale;
   - dallo sviluppo di risultanze in possesso dei Reparti circa potenziali illeciti nella gestione, distribuzione o utilizzo di risorse pubbliche, ivi comprese quelle derivanti da interventi amministrativi d'iniziativa in materia di spesa pubblica o da servizi operativi eseguiti in altri ambiti della missione istituzionale;

b. interventi amministrativi d'iniziativa, vale a dire ispezioni e controlli volti all'approfondimento, mediante l'esercizio dei poteri di polizia economico-finanziaria richiamati dal decreto legislativo n. 68/2001 e – eventualmente e al ricorrere dei relativi presupposti – delle potestà previsti dalla disciplina antiriciclaggio, di profili di potenziale irregolarità nelle modalità di richiesta e percezione dei flussi di spesa pubblica, valorizzando risultanze espressive di rischio che non determinino di per sé la sussistenza di un *fumus* di reità.

Tali interventi interessano tipicamente aspetti tecnico-amministrativi-contabili della gestione dei flussi di spesa monitorati, avuto riguardo, in particolare, alla verifica della sussistenza dei requisiti che la legge prescrive relativamente alle modalità di richiesta e percezione delle risorse pubbliche, nonché in ordine alla corretta destinazione di queste ultime.

2.2.2 Attivazione degli Organismi di gestione e pagamento per i casi di indebita richiesta/percezione di fondi europei

Elemento caratterizzante le attività svolte dalle Unità operative del Corpo nel contesto in rassegna è l'attivazione, all'esito di attività investigative che abbiano portato all'individuazione di casi di illiceità nella richiesta e/o percezione di fondi pubblici di origine europea, degli Organismi di gestione e pagamento ai fini dell'avvio delle conseguenti azioni di sospensione e/o recupero delle risorse e dell'assolvimento degli obblighi di comunicazione alla Commissione europea dei nuovi casi di sospetta frode/irregolarità constatati.

Gli adempimenti volti alla ripetizione delle somme indebitamente erogate assumono un'importanza essenziale a livello di Sistema-Paese, atteso che, qualora a seguito dell'accertamento di violazioni che ledono gli interessi finanziari dell'Unione lo Stato membro non provveda al recupero delle somme indebitamente incassate nei termini stabiliti, la Commissione storna l'ammontare dei recuperi non andati a buon fine dall'importo dei finanziamenti previsti per ognuna delle finalità cui sono destinati, così determinando un danno "indiretto" per il medesimo Paese membro.

Alla luce di tale circostanza e in linea con la disciplina recata dalla già menzionata circolare interministeriale[79], i Reparti della Guardia di Finanza che rilevano ipotesi di indebita richiesta, apprensione o distrazione, anche fraudolenta, di fondi pubblici di origine europea, trasmettono, richiedendo, laddove necessario, il previsto nulla osta all'Autorità Giudiziaria, un'apposita comunicazione agli Organismi di Gestione e Pagamento delle specifiche provvidenze comunitarie.

Tali comunicazioni vengono inviate anche per i casi relativamente ai quali non sussiste un obbligo di comunicazione alla Commissione[80] ma che prevedono comunque il recupero degli importi già erogati o il blocco di quelli in via di erogazione.

Naturalmente, l'invio delle segnalazioni non sostituisce l'inoltro degli atti di contestazione delle eventuali sanzioni amministrative[81] rilevate nel corso degli accertamenti, il più delle volte

---

79 Cfr., sul punto, il precedente paragrafo 3.1 Le comunicazioni di (sospetta) irregolarità/frode alla Commissione europea della Parte Prima del presente documento.

80 Si tratta essenzialmente dei casi di importi indebitamente ottenuti inferiori a 10.000 euro.

81 Cfr., al riguardo, il precedente paragrafo 2.4 Le sanzioni amministrative in materia di indebita percezione di fondi europei della Parte Prima del presente documento.

da indirizzare ad Autorità diverse dagli Organismi pagatori e che tipicamente caratterizzano il settore della Politica agricola comune.

2.3 La cooperazione internazionale

In un contesto operativo sempre più pervaso dai fenomeni di globalizzazione dei mercati e internazionalizzazione delle transazioni finanziarie e commerciali, al fine di contrastare efficacemente una criminalità sempre più mutevole e capace di adattarsi in breve tempo alle nuove situazioni geo-economiche, risulta indispensabile lo scambio di informazioni fra autorità preposte ai controlli.

Il quadro di riferimento internazionale e dell'Unione è in costante evoluzione verso meccanismi di semplificazione nell'interscambio informativo e di facilitazione nell'utilizzabilità dei dati.

Le forme della cooperazione internazionale sono essenzialmente riconducibili alle seguenti categorie: di polizia, informale (o d'*intelligence*) e amministrativa, cui si aggiunge quella di matrice giudiziaria attivata su richiesta della magistratura procedente.

Tali forme di cooperazione si fondano, in larga parte, su strumenti giuridici e convenzionali che forniscono la base giuridica per lo scambio d'informazioni che assumono, pertanto, il valore legale loro attribuito dalla normativa internazionale di riferimento.

Per ciò che concerne le uscite inerenti alle politiche strutturali e alle spese dirette, invece, allo stato attuale, non esiste una disposizione che cristallizzi uno strumento legale di mutua assistenza amministrativa diretta tra Stati membri;

Sul fronte della cooperazione di polizia, lo scambio di notizie avviene su base legale-convenzionale, attraverso:

- l'*International Criminal Police Organization* che assicura e sviluppa, nel quadro della legislazione vigente nei diversi Paesi, la più ampia assistenza reciproca tra le Autorità di polizia;
- l'*Agenzia Europea di Polizia (Europol)*, il cui mandato, attualmente previsto dal Regolamento (UE) n. 794/2016 del Parlamento europeo e del Consiglio del 11 maggio 2016, è, tra l'altro, quello di "*fornire sostegno alle attività di scambio di informazioni, operazioni e indagini transfrontaliere degli Stati membri, nonché alle squadre investigative comuni…*".

Nell'ambito della cooperazione informale o d'*intelligence*, invece, i dati vengono scambiati in forma riservata e confidenziale mediante rapporti con Organismi di molteplici Paesi (anche *extra* UE) e, talvolta, anche in maniera maggiormente strutturata per mezzo di appositi *memoranda* d'intesa.

La cooperazione a livello di *intelligence* viene perseguita e praticata principalmente laddove non siano disponibili ulteriori efficaci forme di scambio di informazioni; gli elementi così ottenuti hanno valore di orientamento dell'attività d'indagine, ma per l'utilizzabilità procedimentale o processuale necessitano di riscontri basati sulle potestà investigative conferite dalla normativa nazionale.

Essa costituisce, pertanto, uno strumento assai valido per l'attività investigativa in caso di assenza di idonei strumenti giuridici finalizzati a una mutua assistenza amministrativa.

In tutti gli ambiti sinora descritti il II Reparto del Comando Generale svolge, per la Guardia di Finanza, funzioni di punto di contatto al servizio delle Unità operative del Corpo, potendosi peraltro avvalere, in tale contesto, anche del *network* di Esperti e Ufficiali di Collegamento del Corpo distaccati in sede estera presso Rappresentanze diplomatiche italiane o Organismi internazionali.

Per quanto riguarda la cooperazione amministrativa, la disciplina è rinvenibile in specifiche fonti normative (ad esempio, Regolamenti e Direttive dell'Unione, Convenzioni bilaterali e multilaterali), i cui strumenti sono in concreto azionabili sia a tutela delle risorse proprie (dazi doganali e IVA) che per le erogazioni finanziarie a carico della Politica agricola comune.

Relativamente a quest'ultimo ambito, le norme di riferimento sono rappresentate dal Regolamento (CE) n. 515/1997 del Consiglio del 13 marzo 1997[82], relativo alla mutua assistenza tra le Autorità amministrative degli Stati membri, per assicurare la corretta applicazione delle normative doganale e agricola e dalla Convenzione sulla "*Mutua Assistenza e la Cooperazione tra le Amministrazioni doganali degli Stati Membri*", nota come Convenzione "Napoli 2", siglata a Bruxelles il 18 dicembre 1997 e ratificata in Italia con la legge 30 dicembre 2008, n. 217.

Il menzionato Reg. (CE) n. 515/1997 è attualmente utilizzabile nell'ambito delle attività di contrasto alle frodi concernenti le risorse del Fondo Europeo Agricolo di Garanzia (FEAGA) e degli altri strumenti finanziari previsti dalla PAC[83].

Nel comparto dei Fondi strutturali e delle spese dirette nonché nel settore della Politica comune della pesca, in assenza di specifica disciplina in materia di mutua assistenza amministrativa diretta tra Stati membri, le richieste di collaborazione dei Reparti del Corpo vengono veicolate, sempre tramite il II Reparto del Comando Generale, all'OLAF, in aderenza al contenuto di apposito Protocollo d'Intesa formalizzato il 5 giugno 2012.

---

[82] Successivamente modificato e integrato da vari provvedimenti, tra cui, in maniera più significativa, dal Regolamento (CE) n. 766/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio del 9 luglio 2008.

[83] Tale provvedimento, in particolare, fa riferimento a tutte le informazioni che consentono di assicurare l'osservanza delle disposizioni previste dalle regolamentazioni doganale e agricola relative all'applicazione dei dazi doganali e delle tasse di effetto equivalente, nonché dei prelievi agricoli e di altre imposizioni previste nel quadro della politica agricola comune o in quello dei regimi specifici applicabili ad alcune merci derivanti dalla trasformazione di prodotti agricoli.

Questo accordo prevede, infatti, che la cooperazione tra il Corpo e l'Ufficio europeo per la lotta Antifrode, nel rispetto delle prerogative dei rispettivi mandati, sia finalizzata alla lotta contro le frodi, la corruzione e ogni altra attività illecita nonché alla prevenzione e repressione di gravi comportamenti irregolari di personale che, a qualsiasi titolo, svolge la propria attività in seno a Organi, Organismi e Istituzioni dell'Unione europea.

In tale ambito sono previste varie forme e procedure di cooperazione operativa, che, per il Corpo, vengono valutate e canalizzate – in un senso e nell'altro – dal II Reparto del Comando Generale. Per esempio:

- l'assistenza che le Unità operativa del Corpo prestano, su richiesta di OLAF, ai funzionari incaricati di quest'ultimo ai fini dell'esecuzione dei "controlli sul posto" previsti dal Reg. (CE, Euratom) 2185/96;
- il meccanismo di reciproco scambio di informazioni volto a soddisfare esigenze investigative di OLAF ovvero dei Reparti della Guardia di Finanza (cosiddette richieste di assistenza "passiva" e "attiva").

La collaborazione con l'OLAF rappresenta ad oggi l'unico "canale di cooperazione" in via amministrativa attivabile con riferimento ai casi investigativi relativi al comparto dei fondi strutturali e della politica comune della pesca (quest'ultima oggi rientrante nell'alveo dei Fondi SIE), rispetto ai quali – come detto – non esiste, allo stato, alcuno strumento di cooperazione amministrativa diretta tra gli Stati membri.

Il superamento di tale lacuna rappresenta da tempo uno dei temi chiavi dell'azione antifrode nazionale, tanto che l'Italia, durante il semestre di presidenza del Consiglio dell'Unione europea (1° luglio - 31 dicembre 2014), si è fatta parte attiva per l'adozione di uno strumento legale di cooperazione amministrativa diretta in relazione agli strumenti finanziari della politica strutturale di investimento, attribuendo a tale iniziativa carattere prioritario nell'ambito dei lavori del GAF (Gruppo Anti-Frode).

L'azione di stimolo è proseguita anche dopo il citato semestre, attraverso una serie di iniziative, tra cui particolare rilievo ha assunto la progettualità – finanziata dalla Commissione europea con fondi tratti dal Programma *Hercule III* – denominata "*Cooperation Project in the anti-fraud Sector*", sviluppata dal COLAF nell'anno 2016 allo scopo di sostenere, per l'appunto, l'adozione del richiamato strumento legale di mutua assistenza amministrativa, attraverso lo svolgimento di:

- apposite riunioni di approfondimento con i *Servizi di coordinamento antifrode* (AFCOS) dei Paesi membri aderenti al progetto, tenutesi a Roma e in varie capitali europee[84];

[84] A tali *round tables* hanno preso parte anche Ufficiali del Comando Generale – III Reparto Operazione della Guardia di Finanza, che, nella circostanza, hanno illustrato casi pratici di frodi transnazionali, con l'obiettivo di rendere concretamente percepibile l'utilità dell'ipotizzato strumento legale di cooperazione amministrativa diretta tra Stati membri.

- una conferenza internazionale presso la sede del Parlamento europeo a Bruxelles nel mese di novembre 2016, cui hanno preso parte esponenti di primissimo piano delle Istituzioni europee e nazionali[85].

L'esigenza di elaborare un'efficace sistema di cooperazione diretta tra le Autorità competenti dei singoli Stati membri per contrastare le frodi transnazionali nell'ambito dei Fondi SIE, è stata fortemente rimarcata anche dal Parlamento europeo nella "*Risoluzione sulla relazione annuale 2015 sulla tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea*" approvata il 16 maggio 2017[86]. Il documento sottolinea proprio "*le conclusioni del progetto di cooperazione finanziato dal programma Hercule III nel settore della lotta alla frode, che esortano la Commissione a presentare una specifica proposta legislativa in materia di mutua assistenza amministrativa per quanto riguarda i fondi strutturali e i fondi d'investimento, quale strumento legale di cooperazione necessario per prevenire i rischi di indebita appropriazione da parte della criminalità*"[87].

2.4 Banche dati e strumenti informatici

La Guardia di Finanza può accedere a numerose banche dati[88] contenenti informazioni utili allo svolgimento delle attività di servizio a contrasto delle illiceità lesive del bilancio dell'Unione europea[89].

L'accesso a tali *database*, in parte gestiti e implementati direttamente dal Corpo e in parte riconducibili ad Amministrazioni esterne, avviene:

- direttamente dalla rete *internet*, mediante accesso diretto a dati pubblici (qualora si tratti di informazioni a libero accesso) o sulla base di specifiche abilitazioni;
- attraverso la *Local Area Network* (*intranet*).

85 Tra cui, l'attuale Presidente del Parlamento europeo, On. Antonio Tajani, il Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri per le politiche e gli affari europei, On. Sandro Gozi e il Comandante Generale della Guardia di Finanza, Gen. C.A. Giorgio Toschi.

86 2016/2097(INI). Tale invito del Parlamento europeo alla Commissione fa, peraltro, seguito ad analoghe prese di posizione riscontrabili nelle precedenti "*Risoluzioni sulla Tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea*" relative agli anni 2013 e 2014.

87 Cfr., in particolare, paragrafi 49 e 50.

88 Da intendersi quali insiemi digitali e strutturati di descrizioni *standard*, di informazioni su determinati argomenti o discipline o eventi, in forma testuale o multimediale accessibili all'utenza attraverso un'interfaccia che ne permetta l'interrogazione e, quindi, con modalità di colloquio, il recupero.

89 Tali banche dati, peraltro, possono assumere rilevanza anche rispetto ad altri settori operativi rientranti nella responsabilità istituzionale del Corpo.

2.4.1 Le banche dati accessibili attraverso la rete internet

a. Banca dati dei beneficiari di finanziamenti del Dipartimento per le politiche europee

All'interno del sito del Dipartimento per le politiche europee della Presidenza del Consiglio dei Ministri è presente un'apposita sezione "Banche dati" che permette l'accesso agli elenchi dei beneficiari di fondi europei, con particolare riferimento ai beneficiari del FESR e del FSE.

Sono anche disponibili i *link* per accedere ad altri elenchi riferiti ai beneficiari di finanziamenti riconducibili alla Politica agricola comune e alla Politica comune della pesca, nonché riguardanti le Restituzioni alle esportazioni.

Tutti gli elenchi pubblicati sul sito **sono forniti direttamente** dalle Autorità di gestione dei Programmi operativi (Ministeri, Regioni e altri enti) e contengono, tra l'altro, i dati identificativi dei beneficiari e l'importo del finanziamento ottenuto.

L'accesso alla banca dati è pubblico.

b. Portale *OpenCoesione*

Il portale OpenCoesione, gestito dall'Agenzia per la coesione territoriale, è finalizzato al monitoraggio dello stato di attuazione dei progetti finanziati con fondi destinati alle politiche di coesione in Italia.

Nella banca dati sono acquisibili informazioni sulle risorse assegnate e spese, sulla localizzazione dei progetti, sui soggetti interessati quali programmatori e attuatori dei medesimi, sui tempi di realizzazione e pagamento.

L'accesso alla banca dati è pubblico.

c. Sistema Informativo Agricolo Nazionale (SIAN)

I militari della Guardia di Finanza dotati di apposite credenziali di accesso hanno la possibilità di consultare le informazioni presenti nel Sistema Informativo Agricolo Nazionale (SIAN), banca dati gestita dal Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali e dall'Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura (AGEA) dove vengono raccolte, su base nazionale, le informazioni relative ai finanziamenti della Politica agricola comune e della Politica comune della pesca.

In particolare, attraverso questa banca dati, ove sono censiti i soggetti pubblici e privati, identificati dal codice fiscale o dal codice unico di identificazione delle aziende agricole (CUAA), esercenti attività agricola, agroalimentare, forestale e della pesca, che intrattengono rapporti con la Pubblica amministrazione centrale e locale, il personale abilitato del Corpo può:

- ottenere puntuali informazioni relative al "*Fascicolo Aziendale*" di ciascuna azienda agricola, contenente le principali informazioni riguardanti quest'ultima, quali, ad esempio, l'identificazione, l'ubicazione, i dati di produzione e la consistenza, le domande di ammissione, le erogazioni, ecc.;
- accedere al Sistema Informativo Territoriale (SIT) – Sistema Informativo Geografico

(GIS), uno strumento di controllo del territorio costituito da una banca dati grafica comprensiva delle orto-foto di tutto il territorio nazionale.

d. Sistema di Trasparenza Finanziaria della Commissione europea

Al fine di garantire la trasparenza delle informazioni riferibili ai percettori delle erogazioni gestite direttamente dalla Commissione europea, è stato realizzato il "*Sistema di Trasparenza Finanziaria*", dando attuazione all'obbligo generale stabilito dall'art. 35 del Regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2012.

Tale provvedimento, infatti, al secondo paragrafo, prevede la massima pubblicizzazione *"nella forma appropriata e in modo tempestivo"* delle informazioni *"sui destinatari [...] delle misure finanziate dal bilancio, laddove [il finanziamento] sia eseguito direttamente"*.

Si tratta, in sostanza, di un *database* accessibile pubblicamente, nel quale sono riepilogate tutte le informazioni relative alle erogazioni di fondi europei gestiti direttamente dalla Commissione e al Fondo Europeo di Sviluppo[90].

I dati consultabili dall'applicativo includono informazioni relative ai beneficiari, all'oggetto della spesa, alla localizzazione del beneficiario, all'importo erogato, alla Direzione Generale o Agenzia che ha proceduto all'assegnazione del finanziamento, all'anno di riferimento.

2.4.2 Gli archivi informatici accessibili mediante rete intranet del Corpo

a) Banca dati Codice Unico di Progetto degli investimenti pubblici (CUP)

Nell'ottica di consentire un'analitica ricognizione delle procedure di spesa, una chiara utilità di natura operativa, in connessione alle positive ricadute che si possono avere sul piano dei controlli, riveste la consultazione della banca dati del sistema CIPE/CUP gestita dal Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica (DIPE) della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Tale sistema – che nasce dalla necessità da parte della Pubblica Amministrazione di monitorare, con sufficiente grado di approssimazione, la consistenza dei costi correlati agli investimenti pubblici – consente di ottenere una mappatura di determinate procedure di spesa, sia in fase d'esecuzione che già perfezionate.

In base alla citata finalità, il Comitato Interministeriale Programmazione Economica, con propria delibera n. 144 del 21 dicembre 2000, ha dato corso alla procedura di assegnazione automatica del codice unico di progetto d'investimento pubblico (CUP), che consiste in un codice alfanumerico univoco, composto da 15 caratteri, attribuito alle iniziative di spesa delle

[90] Il Fondo Europeo di Sviluppo (FES) è stato creato con il Trattato di Roma e rappresenta il più importante strumento comunitario per la cooperazione allo sviluppo con i Paesi dell'Africa, dei Caraibi, del Pacifico (Stati ACP) e con i Paesi e territori d'oltremare (PTOM). Il FES è composto da vari strumenti, tra i quali gli aiuti non rimborsabili, i capitali di rischio e i prestiti al settore privato.

Amministrazioni pubbliche, con il duplice scopo di ottenere il monitoraggio, in tempo reale, dei relativi impegni e di fornire a tali Enti dati di immediata fruibilità, utili alla pianificazione della propria attività istituzionale.

L'obbligo di richiedere il CUP incombe sull'Amministrazione, ovvero sul soggetto titolare dell'iniziativa finanziaria, al quale competono l'attuazione degli interventi e l'erogazione delle relative risorse pubbliche.

Il CUP accompagna ciascun progetto dall'approvazione dei provvedimenti di assegnazione delle risorse fino alla conclusione dei lavori e rimane nella banca dati del Sistema anche dopo la chiusura del progetto.

Tali informazioni (cosiddetto "corredo informativo") comprendono essenzialmente la descrizione del progetto e l'individuazione delle sue caratteristiche salienti: la natura e tipologia (realizzazione di lavori pubblici, acquisto di beni, concessione di incentivi ad unità produttive, ecc.), il settore d'intervento, la localizzazione territoriale specifica, la copertura finanziaria e il settore di attività economica prevalente del soggetto beneficiario dell'investimento pubblico.

b) Portale WebIntelligence

Tale portale, mette a disposizione delle Unità operative del Corpo specifici raggruppamenti di informazioni suscettibili di utilizzo sul piano investigativo, comprese una serie di informazioni, interrogabili puntualmente o a livello massivo, concernenti, per quanto di interesse nel contesto in trattazione, i beneficiari delle risorse di origine europea – e relative quote di cofinanziamento nazionale – tratte dai Fondi Strutturali, a valere sulla Politica agricola comune e sulla Politica comune della pesca.

c) Il *Sistema Informativo Anti Frode* (SIAF) della Guardia di Finanza

Tra gli strumenti informatici a disposizione della componente operativa del Corpo, una particolare menzione merita il Sistema Informativo Antifrode (SIAF).

Si tratta di una piattaforma informatica, sviluppata direttamente dal Corpo[91], con la precipua finalità di migliorare l'attività di analisi al fine di determinare un concreto potenziamento dell'azione di contrasto alle frodi in danno del bilancio dell'Unione europea, con specifico riferimento ai flussi finanziari europei destinati alle quattro Regioni dell'"*Obiettivo Convergenza*" previsto nell'ambito delle politiche di coesione per la programmazione finanziaria 2007-2013, vale a dire Puglia, Campania, Calabria e Sicilia.

[91] Realizzata sfruttando le opportunità offerte dal Programma Operativo Nazionale "*Governance e Assistenza Tecnica* 2007-2013".

Per raggiungere detto obiettivo è stato dunque implementato un apposito *software* che, integrando dati acquisiti da vari archivi informatici[92]:

- da un lato, rende fruibili per i Reparti del Corpo informazioni aggregate e puntuali in ordine ai flussi di finanziamento europei d'interesse per il territorio di rispettiva competenza;
- dall'altro, esegue analisi di rischio utilizzabili per l'individuazione di possibili *target* ispettivi.

In particolare, il SIAF, una volta "incamerate" le informazioni provenienti da vari *database*, procede a effettuare una serie di elaborazioni mediante specifiche funzioni di "analisi" e "informative".

Le prime funzioni sono riferibili ai processi di elaborazione e incrocio di dati eseguiti dal *software* di analisi, per offrire uno spaccato delle dinamiche di distribuzione sul territorio dei flussi finanziari erogati dall'Unione Europea ovvero per individuare posizioni soggettive ovvero specifiche progettualità connotate da indici di anomalia aventi possibile rilievo operativo, su cui vengono effettuati, prima dell'avvio di eventuali iniziative operative, opportuni approfondimenti e riscontri.

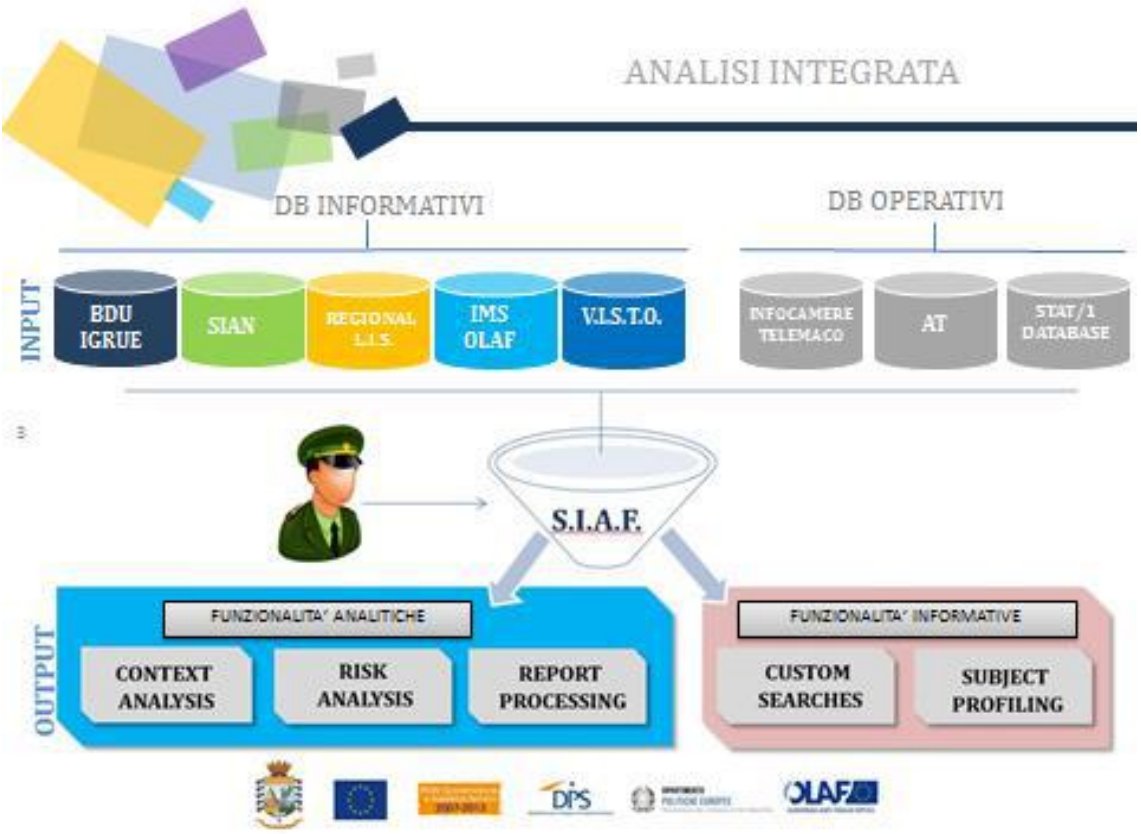
Le funzioni informative hanno, invece, scopi essenzialmente conoscitivi, in quanto forniscono – in maniera riepilogativa ed organizzata – tutte le informazioni disponibili nel Sistema sul conto dei soggetti censiti.

Il funzionamento del SIAF è tra l'altro reso possibile dalla disponibilità dei dati contenuti nella *Banca Dati* Unitaria dell'Ispettorato dello Stato (BDU-IGRUE), come previsto dal protocollo d'intesa stipulato nel corso del 2014.

Nel diagramma di seguito riportato è schematizzata l'architettura generale del Sistema Informativo Antifrode.

[92] Sia di tipo informativo, contenenti le informazioni in ordine all'impiego e destinazione dei flussi finanziari di origine europea in possesso degli Organismi deputati alla loro gestione, che di tipo operativo, nella disponibilità della Guardia di Finanza.

Figura 7 – Schema di funzionamento del SIAF



2.5 Accordi *inter*-istituzionali

Il Corpo ha, nel tempo, siglato diversi accordi di collaborazione con Autorità ed Enti esterni aventi rilievo istituzionale nel generale contesto della vigilanza nel settore della spesa pubblica, anche di origine europea.

Tali accordi il più delle volte si fondano sul generale principio di collaborazione *inter*-istituzionale contemplato dall'art. 3 del decreto legislativo n. 68/2001[93], mentre, in altri casi, derivano da espresse disposizioni di legge che incidono anche sull'assetto potestativo utilizzabile dal personale del Corpo.

Con specifico riferimento alle linee di collaborazione riguardanti il settore della spesa di origine europea, gli accordi già in essere – e le ulteriori intese in via di formalizzazione – prevedono, di norma, specifiche procedure di messa a disposizione del Corpo di informazioni

93 "*1. Il Corpo della Guardia di finanza, in relazione alle proprie competenze in materia economica e finanziaria, collabora con gli organi costituzionali. La stessa collaborazione, previe intese con il Comando generale, può essere fornita agli organi istituzionali, alle Autorità indipendenti e agli enti di pubblico interesse che ne facciano richiesta.*

2. Nell'espletamento delle attività di cui al comma 1, i militari del Corpo agiscono con le facoltà e i poteri previsti dalle leggi e regolamenti vigenti.".

concernenti gli assegnatari e percettori di provvidenze comunitarie, per l'autonomo sviluppo info-operativo delle medesime sulla base delle prerogative di polizia economico-finanziarie della Guardia di Finanza.

In tal modo, il Corpo è in grado di ampliare in maniera significativa il proprio bagaglio informativo nello specifico segmento operativo, acquisendo dati e notizie che, tra l'altro, sono alla base di una proficua attività di analisi, essenziale per raggiungere efficace selezione degli obiettivi da controllare.

Tra gli esempi di linee di collaborazione volte a sostenere l'azione del Corpo nel contrasto all'illecita richiesta e percezione di provvidenze erogate nell'ambito delle politiche dell'Unione, si segnalano – anche per il loro carattere capillare e "di sistema" – i protocolli d'intesa stipulati, nel tempo, con diverse Regioni, ove, come noto, sono incardinate diverse Autorità di gestione e pagamento di tali risorse e che, per tale motivo, sono depositarie di importanti e dettagliati elementi informativi, utili a meglio orientare l'azione ispettiva dei Reparti.

3. La lotta alle frodi comunitarie: i risultati della Guardia di Finanza

3.1 Premessa metodologica

Nel presente capitolo sarà analizzato l'andamento dell'attività operativa della Guardia di Finanza a tutela delle uscite di bilancio dell'Unione europea nel triennio 2014-2016, prendendo in considerazione le seguenti informazioni:

a. numero di interventi[94] eseguiti sia attraverso le tipiche indagini di polizia giudiziaria, sia mediante accertamenti e controlli amministrativi di polizia economico-finanziaria
b. valore dei flussi di spesa di origine europea controllati e importi considerati come indebitamente – anche mediante pratiche fraudolente – richiesti e/o percepiti, comprensivi delle quote di compartecipazione alle erogazioni di origine europea;
c. tratte dai bilanci dello Stato, regionali e locali;
d. soggetti denunciati all'Autorità Giudiziaria ordinaria per ipotesi di truffa aggravata e indebita percezione di risorse tratte dal bilancio dell'Unione;
e. misure patrimoniali reali eseguite in relazione ad illeciti relativi al contesto in trattazione.

Tale analisi, variamente sviluppata su base triennale e/o distintamente per ciascun anno del periodo preso in considerazione, sarà svolta in termini complessivi e a livello aggregato, ricorrendo, per via convenzionale, a due insiemi di riferimento:

[94] La nozione di "intervento" si riferisce a qualsiasi attività operativa (a titolo esemplificativo ispezione, indagine di polizia giudiziaria, sviluppo di una delega investigativa, esecuzione di un sequestro o di una misura cautelare personale, ecc.) svolta dai Reparti che conduce o è connessa ai "casi di frode/irregolarità" inseriti nella piattaforma IMS.

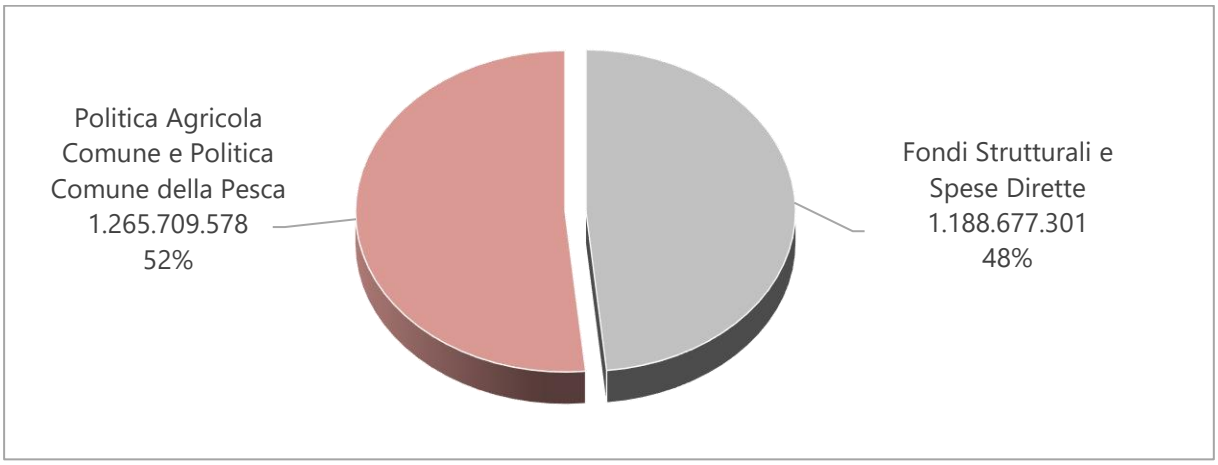
- il primo comprende i Fondi Strutturali[95] – essenzialmente il Fondo Europeo Sviluppo Regionale (FESR) e il Fondo Sociale Europeo (FSE) – e i fondi a gestione non concorrente (le cosiddette Spese dirette);
- il secondo abbraccia gli stanziamenti riconducibili alla Politica agricola comune – principalmente il Fondo Europeo Agricolo di Garanzia (FEAGA) e il Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR) – e alla Politica comune della pesca, ossia il Fondo Europeo per la Pesca (FEP) e il Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e la Pesca (FEAMP).

3.2 Un bilancio: interventi, flussi di spesa controllati e importi recuperati

Nel triennio 2014-2016 sono stati complessivamente svolti dalle Unità operative del Corpo 12.838 interventi a tutela delle uscite del bilancio dell'Unione europea.

A seguito di tali attività sono stati sottoposti a controllo oltre 2,4 miliardi di euro di risorse a valere sugli strumenti finanziari dell'Unione europea, ripartiti pressoché equamente, **tra Fondi Strutturali/spese dirette** e **Politica agricola comune/Politica comune della pesca**.

Figura 8 – Ripartizione flussi di spesa comunitari controllati, 2014-2016 (in euro)

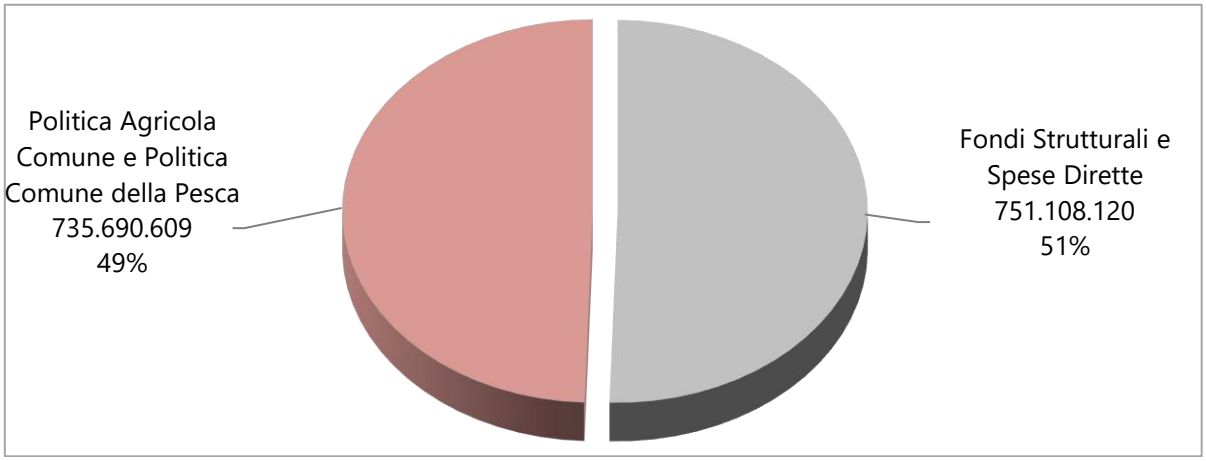


Fonte: elaborazione Guardia di Finanza

La stessa ripartizione percentuale è sostanzialmente confermata per le somme indebitamente percepite e/o richieste: infatti, l'ammontare complessivo di irregolarità rilevate, attestato nel periodo in esame a quasi 1,5 miliardi di euro, è suddiviso per il 51% in Fondi strutturali e spese dirette e per il restante 49% in strumenti della PAC e della PCP.

[95] Privilegiando la destinazione funzionale dei flussi di spesa, non faranno parte di tale aggregato né il FEASR né il FEAMP, sebbene nella programmazione finanziaria 2014/2020 essi rientrino tra i Fondi SIE. Diversamente, rientreranno tra i risultati ivi considerati quelli riferiti allo *Strumento Finanziario di Orientamento della Pesca* (SFOP) e alla *Sezione Orientamento* del *Fondo europeo di orientamento e garanzia agricola* (FEOGA), che, nella programmazione 2000-2006, erano inclusi tra i Fondi Strutturali.

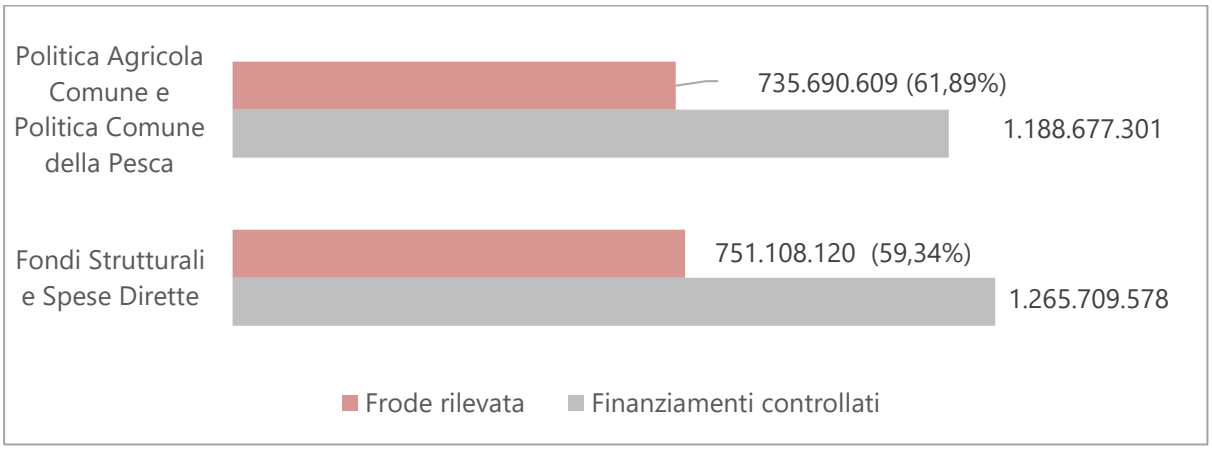
Figura 9 – Ripartizione degli importi indebitamente richiesti/percepiti, 2014-2016 (in euro)



Fonte: elaborazione Guardia di Finanza

I dati fin qui esaminati pongono, inoltre, in luce un'elevata incidenza percentuale delle somme oggetto di contestazione rispetto ai flussi di spesa controllati per entrambi gli insiemi osservati.

Figura 10 – Rapporto tra flussi controllati e importi indebitamente richiesti/percepiti, 2014-2016 (in euro)



Fonte: elaborazione Guardia di Finanza

Le successive figure forniscono un quadro di dettaglio circa la composizione delle 2 aggregazioni sinora prese in considerazione (da una parte Fondi strutturali e spese dirette, dall'altra Politica agricola comune e Politica comune della pesca), attraverso la ripartizione, in base alla tipologia di strumento finanziario interessato:

- del valore dei flussi di spesa controllati;
- degli importi illegittimamente richiesti/percepiti oggetto di contestazione.

Figura 11 - Fondi strutturali e spese dirette: ripartizione dei flussi di spesa controllati per tipologia di erogazione (2014-2016)

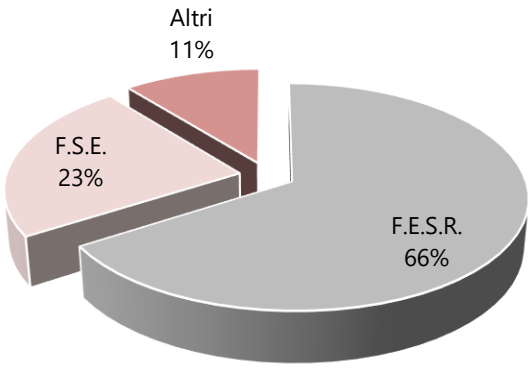
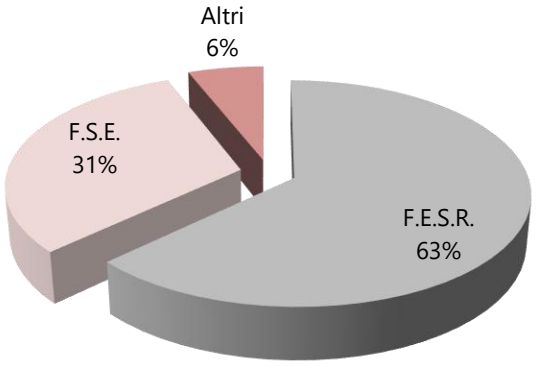


Figura 12 - Fondi strutturali e spese dirette: ripartizione degli importi indebitamente richiesti/percepiti per tipologia di erogazione, 2014-2016



Fonte: elaborazione Guardia di Finanza

Per quanto riguarda la Politica agricola comune e della Politica comune della pesca, la ripartizione per tipologia di flusso è riepilogata nelle tabelle che seguono.

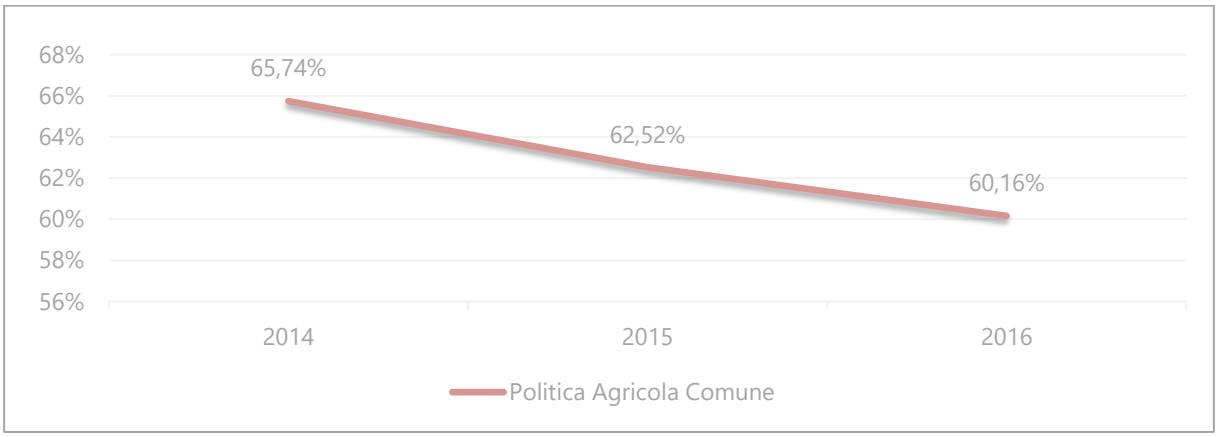
Tabella 19– PAC e PCP: ripartizione degli importi controllati-indebitamente richiesti/percepiti per tipologia di erogazione, 2014-2016 (in euro)

Controllati	Tipologia di flusso (PAC e PCP)	Irregolari
519.162.936	Politica Agricola Comune - altri settori	**493.026.566**
356.556.057	FEAGA - Regime unico di pagamento	**129.533.171**
143.151.305	Sviluppo rurale (FEOGA/Sez. Garanzia e FEASR)	**54.355.143**
99.652.611	FEAGA e FEOGA (Seminativi, ortofrutticoli, tabacco, agricoltura biologica, olio di oliva, vino, zootecnica, latte e ammasso pubblico)	**39.492.433**
70.154.392	Politica Comune della Pesca (FEP e FEAMP)	**19.283.296**
1.188.677.301	**TOTALE**	**735.690.609**

Fonte: elaborazione Guardia di Finanza

Il rapporto percentuale tra flussi controllati e flussi risultati irregolari registra oscillazioni di pochi punti percentuali, evidenziando un *trend* sostanzialmente costante nel periodo considerato.

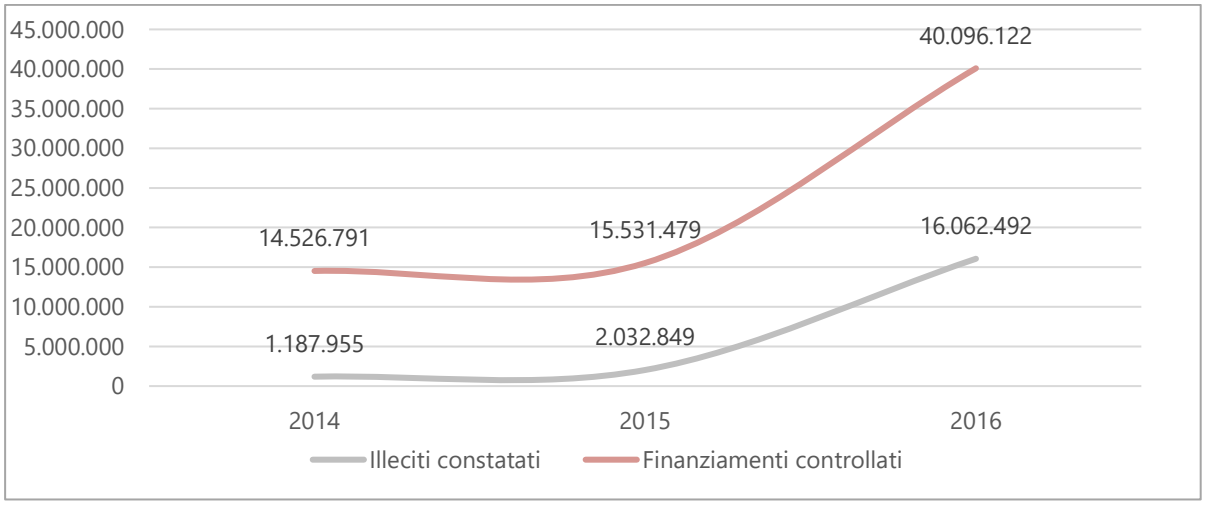
Figura 13 – Politica agricola comune: andamento percentuale rapporto tra flussi di spesa controllati e importi indebitamente richiesti/percepiti, 2014-2016



Fonte: elaborazione Guardia di Finanza

Focalizzando l'attenzione sulle attività svolte nel settore della Politica comune della pesca, nel corso del triennio esaminato si è assistito a un progressivo aumento sia dei valori delle erogazioni sottoposte a controllo, sia delle violazioni constatate.

Figura 14 – Politica comune della pesca: raffronto tra flussi di spesa controllati e importi indebitamente richiesti/percepiti per anno (in euro)



Fonte: elaborazione Guardia di Finanza

Ciò risulta essenzialmente dovuto al maggiore coinvolgimento dei Reparti della componente navale del Corpo nelle attività di contrasto alle frodi che interessano le erogazioni del settore della pesca, con conseguente beneficio anche in termini di maggiore efficacia delle attività di controllo.

Le figure seguenti illustrano la ripartizione territoriale delle irregolarità riscontrate nel triennio 2014-2016:

- in materia di Fondi strutturali e spese dirette emerge che l'84,8%[96] delle condotte illecite sono state rilevate nelle regioni dell'Italia meridionale, l'11,7% delle stesse è stato individuato nell'Italia centrale, mentre il restante 3,5% è stato riscontrato al nord;
- in materia di Politica agricola comune e Politica comune della pesca si rileva che il 46,1% delle violazioni è stato riscontrato nelle regioni dell'Italia centrale, il 33,3% delle stesse è stato individuato nel meridione e il 20,6% delle condotte illecite è stato scoperto al nord.

Figura 15 – Fondi strutturali e spese dirette: ripartizione geografica spese oggetto di frode, 2014-2016

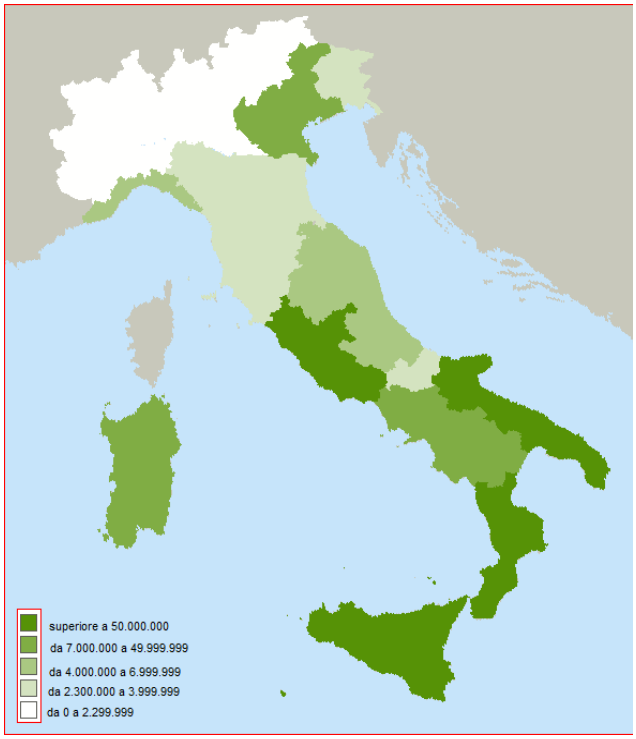
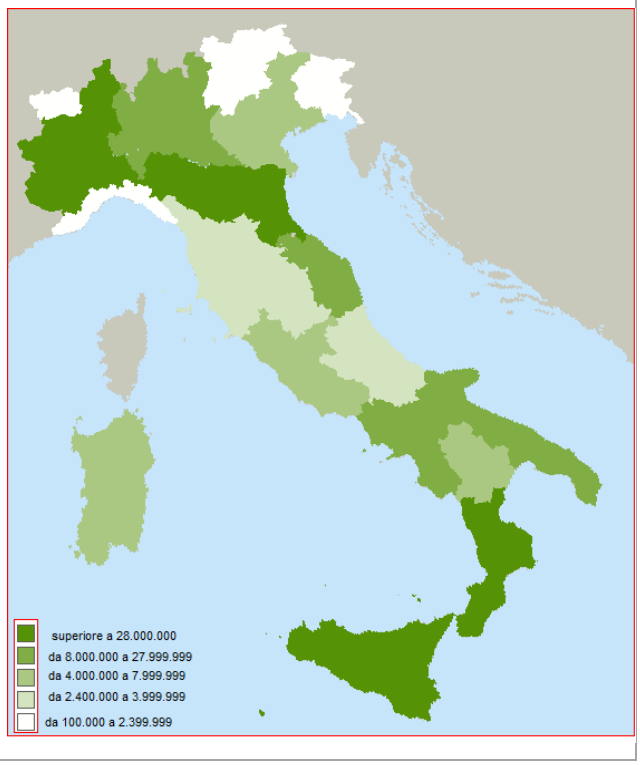


Figura 16 – Politica agricola e della pesca (PAC e PCP) : ripartizione geografica spese oggetto di frode, 2014-2016



Fonte: elaborazione Guardia di Finanza

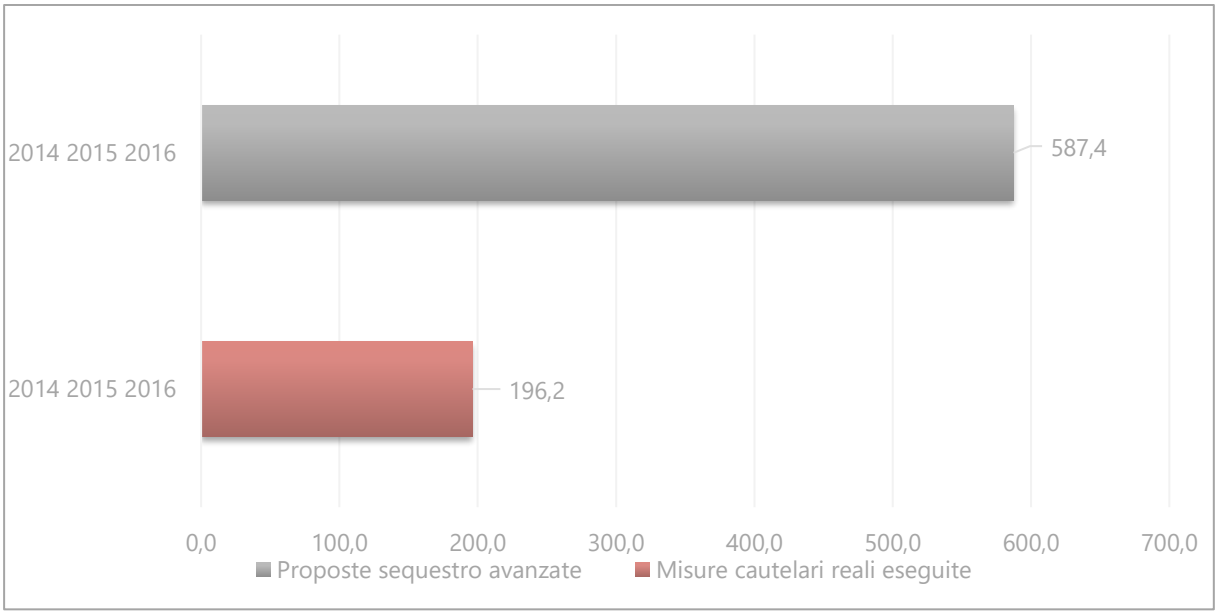
[96] Tale concentrazione risulta essere coerente con la circostanza che le regioni destinatarie dei fondi stanziati nell'ambito dell'Obiettivo Convergenza 2007-2013 rientrano tutte in tale area geografica.

3.3 Soggetti denunciati all'Autorità Giudiziaria, arresti e misure patrimoniali

Nel periodo 2014-2016 il numero delle persone denunciate all'Autorità Giudiziaria ordinaria per truffa aggravata, malversazione e indebita percezione di risorse tratte dal bilancio dell'Unione europea è stato pari a 5.521 unità, di cui 71 stati tratti in arresto.

Nello stesso periodo i Reparti del Corpo hanno avanzato proposte di sequestro per oltre 587 milioni di euro e hanno eseguito provvedimenti cautelari reali superiori a 196 milioni di euro.

Figura 17 – Proposte di sequestro avanzate e misure cautelari reali eseguite, 2014-2016 (in milioni di euro)



Fonte: elaborazione Guardia di Finanza

3.4 Principali operazioni di servizio

3.4.1 Operazione della Guardia di Finanza di Catanzaro (FESR)

La Guardia di Finanza di Catanzaro, nel 2016, ha svolto accertamenti in merito a 2 iniziative progettuali cofinanziate dal Fondo Europeo di Sviluppo Regionale 2007-2013 per la messa in sicurezza dei corsi d'acqua e per i rischi di frane nel territorio regionale.

Le indagini hanno consentito di far emergere la condotta fraudolenta di vari soggetti coinvolti nella gestione di un ente pubblico destinato a tali scopi, mediante la quale sono stati indebitamente ottenuti 80 milioni di euro di fondi pubblici (di cui la metà di origine europea), a fronte di uno stanziamento iniziale di oltre 100 milioni di euro.

Inoltre, è stato rilevato che parte delle somme messe a disposizione dall'Unione sono state destinate a finalità difformi rispetto a quelle progettuali, essendo state utilizzate per il ripianamento di spese ordinarie dell'ente regionale, tra cui il pagamento in via stabile e continuativa degli stipendi dei dipendenti.

Ulteriori approfondimenti investigativi hanno permesso di accertare altre situazioni di irregolarità quali, ad esempio, l'utilizzo, per scopi privati, di operai, mezzi e risorse finanziarie dell'ente, nonché l'affidamento di un incarico oneroso a un soggetto privo delle qualifiche necessarie allo svolgimento dei compiti attribuiti.

In relazione alle predette condotte criminose sono state eseguite, su delega della locale Procura della Repubblica, 5 misure cautelari personali nei confronti di altrettanti dirigenti, funzionari e consulenti della società pubblica, responsabili a vario titolo dei reati di peculato, abuso d'ufficio, falso e truffa aggravata.

3.4.2 Operazione della Guardia di Finanza di Trapani (Fondo Sociale Europeo)

La Guardia di Finanza di Trapani, tra il 2015 e l'inizio del 2017, ha fatto luce su un complesso meccanismo di frode con cui, mediante il ricorso a fatture per operazioni inesistenti, veniva falsamente attestata l'erogazione di corsi di formazione professionale finanziati dal FSE 2007-2013 e dalla Regione Sicilia.

In esito alle attività svolte:

- è stata rilevata, per gli anni dal 2010 al 2013, l'indebita percezione di finanziamenti comunitari e regionali ammontanti complessivamente a oltre 53 milioni di euro;
- sono stati denunciati all'Autorità Giudiziaria 7 soggetti, in concorso tra loro, per il reato di truffa aggravata, 2 dei quali sono stati destinatari di ordinanza di custodia cautelare di tipo domiciliare;
- sono state sequestrate 41 unità immobiliari per un valore complessivo di circa 2 milioni di euro.

3.4.3 Operazione della Guardia di Finanza di Lecce (FEP)

La Guardia di Finanza di Lecce, tra il 2015 e il 2016, ha condotto un'operazione di servizio riguardante un finanziamento pubblico a valere sul Fondo europeo per la pesca 2007-2013 erogato ed interamente incassato dalla società beneficiaria per un totale di circa 500.000 euro.

Dalla predetta attività è emerso che alcuni dirigenti e funzionari del preposto ente regionale, nell'esercizio delle loro pubbliche funzioni, avevano reso illegittimamente ammissibile al finanziamento la costruzione *ex novo* – in una zona industriale lontana da qualsivoglia area portuale – di un capannone da adibire a cantiere nautico da parte di un'impresa privata, avente, peraltro, come oggetto sociale l'esercizio di attività di *"Riparazione e manutenzione di navi commerciali e da diporto"*, non rientrante tra le tipologie di intervento stabilite nel bando regionale.

Al termine dell'operazione sono stati deferiti all'Autorità Giudiziaria 11 soggetti.

3.4.4 Operazione della Guardia di Finanza di Firenze (FESR)

La Guardia di Finanza di Firenze, nel 2015, ha eseguito un'attività di servizio che ha portato alla luce una truffa aggravata per l'indebito ottenimento di contribuzioni pubbliche, pari a circa 1,5 milioni di euro, a carico, tra l'altro, del Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale e della Regione Toscana.

Tali fondi erano stati stanziati per la realizzazione di un innovativo progetto volto alla costruzione di un'imbarcazione concepita con materiali ecocompatibili a basso impatto ambientale e propulsione ricavata da energie alternative.

Le investigazioni della Guardia di Finanza hanno, in particolare, permesso di appurare che, diversamente da quanto rappresentato all'Ente erogatore dall'associazione temporanea di imprese beneficiaria dei finanziamenti, il natante da realizzare in realtà non era mai stato completato in quanto giacente in un'area limitrofa a un cantiere navale sardo abbandonato.

Nel contempo, è stato acclarato che, al fine di garantire il rispetto del requisito soggettivo della "territorialità" dell'azienda previsto per l'ottenimento degli incentivi, la sede legale ed amministrativa della stessa fosse stata collocata solo fittiziamente in Toscana, dove in effetti era presente una mera abitazione civile.

Le indagini hanno svelato articolati rapporti societari "infragruppo" che hanno coinvolto anche società fiduciarie, strumentali a celare la destinazione delle erogazioni illecitamente percepite.

L'operazione di servizio ha, nel complesso, portato alla denuncia 8 persone di cui 2 destinatarie di provvedimenti restrittivi della libertà personale, con la contestuale segnalazione all'Autorità Giudiziaria di 6 società per responsabilità amministrativa dipendente da reato.

Inoltre si è proceduto al sequestro probatorio dell'imbarcazione in discorso ed al sequestro "per equivalente" di beni per circa 1,4 milioni di euro.

3.4.5 Operazione della Guardia di Finanza di Ancona (Fondo Europeo di Sviluppo)

La Guardia di Finanza di Ancona, tra il 2014 e il 2015, ha indagato sull'aggiudicazione di un appalto internazionale di lavori in Costa d'Avorio finanziato direttamente dalla Commissione europea, individuando un'indebita percezione per un importo di oltre 4 milioni di euro, con il blocco di ulteriori 800.000 euro in attesa di riscossione.

L'attività investigativa, conclusasi con la denuncia di 5 soggetti ed il sequestro di beni mobili ed immobili per un valore complessivo di 3,2 milioni di euro circa, ha portato alla luce un sistema di frode basato sia sull'utilizzo di falsi documenti fiscali che, soprattutto, sulla presentazione di documentazione contraffatta creata ad arte per la partecipazione ai bandi di gari predisposti dalla Commissione europea.

3.4.6 Operazione della Guardia di Finanza di Catania (PAC)

La Guardia di Finanza di Catania, tra il 2014 e il 2015, ha individuato un'indebita percezione di contributi nel settore della Politica agricola comune per un importo di oltre 2,7 milioni di euro.

L'attività investigativa, conclusasi con la denuncia di 57 soggetti dei quali 9 sottoposti a misura cautelare personale ed il sequestro di somme di denaro, beni ed altre utilità fino alla concorrenza dell'importo indebitamente percepiti, ha portato alla luce un sistema di frode basato sulla presentazione di fittizie attestazioni della conduzione dei terreni oggetto del finanziamento, il fraudolento trasferimento dei titoli, la costituzione di società "di comodo" e il coinvolgimento di operatori dei competenti Centri di Assistenza Agricola.

3.4.7 Operazione della Guardia di Finanza di Catanzaro (FESR)

La Guardia di Finanza di Catanzaro, tra il 2014 e il 2015, ha concluso un'attività di servizio nei confronti di una società beneficiaria di agevolazioni comunitarie.

Il contributo, pari a circa 9,5 milioni di euro, di cui 3,6 erogati e i restanti bloccati a seguito dell'intervento del personale del Corpo, era stato concesso dal Ministero dello Sviluppo Economico per la realizzazione di un innovativo macchinario industriale.

Dalle investigazioni esperite è emerso che il macchinario di cui alla domanda di contributo era rappresentato, in realtà, da un ammasso di ferraglia arrugginita, accatastata all'interno di un capannone abbandonato.

Conseguentemente è stato possibile accertare la falsità dei documenti giustificativi di spesa presentati dagli ideatori della truffa.

In tale contesto è emerso anche il pieno coinvolgimento del funzionario della banca concessionaria che avrebbe dovuto esaminare la documentazione all'uopo presentata, nonché della consapevolezza dell'esperto nominato dal Ministero il quale, in fase di sopralluogo, ha affermato che il macchinario, mai in realtà messo in esercizio, fosse perfettamente funzionante.

Al termine delle indagini sono stati denunciati 21 soggetti, a vario titolo, per i reati di truffa per il conseguimento di erogazioni pubbliche, falso ideologico e materiale, emissione e utilizzo di fatture e altri documenti per operazioni inesistenti, nonché è stata segnalata all'A.G. ordinaria 1 società a titolo di responsabilità amministrativa degli enti. Inoltre, si è proceduto al sequestro per equivalente di disponibilità e valori per 6 milioni di euro ed è stato denunciato all'A.G. contabile un danno erariale superiore ai 4 milioni di euro.

3.4.8 Operazione della Guardia di Finanza di Roma (Spese dirette)

La Guardia di Finanza di Roma, tra il 2014 e il 2015, ha eseguito un'indagine su un finanziamento erogato dalla Commissione europea per alcuni progetti realizzati da due società italiane

ed una rumena, anche quest'ultima però facente capo a soggetti italiani, che ha portato all'individuazione di un'indebita percezione per un importo di oltre 1,5 milioni di euro.

f. L'attività investigativa, conclusasi con la denuncia di 4 soggetti destinatari di provvedimenti cautelari di natura personale, il sequestro di beni mobili ed immobili per un valore complessivo fino a concorrenza dell'indebita percezione, nonché l'individuazione di un danno erariale superiore a 1,5 milioni di euro, ha portato alla luce un sistema di frode basato sulla comunicazione di dati falsi all'Unione europea - quali ore di lavoro in eccesso – nonché sulla presentazione di contratti e registri di presenza retrodatati.

4. Principali sistemi di frode rilevati

4.1 Un segnale d'allarme: gli indici di anomalia

Il contesto criminale nel quale ci si trova ad operare nel settore del contrasto alle frodi alle uscite del bilancio dell'Unione europea risulta estremamente "flessibile" e particolarmente ricco di "soluzioni" che consentono di aggirare le norme procedurali per la concessione dei finanziamenti in oggetto.

Sulla base dell'esperienza operativa maturata dai Reparti sono stati enucleati diversi indici di anomalia, emersi con maggior frequenza durante le investigazioni svolte sul campo, la cui presenza, soprattutto se riferita ai beneficiari di erogazioni di finanziamenti europei a finalità strutturali, può essere considerata sintomatica di potenziali pratiche fraudolente.

S'intende far riferimento principalmente:

a. all'esistenza di precedenti e pendenze in campo fiscale a carico dei beneficiari di provvidenze pubbliche che siano sospettati di frode, specialmente quando già implicati in reati di emissione e/o utilizzo di fatture per operazioni inesistenti;
b. alla presenza, tra i soggetti cointeressati alla gestione o al controllo delle aziende beneficiarie dei fondi, di pregiudicati per reati particolarmente gravi, quali l'associazione per delinquere semplice o di stampo mafioso, il riciclaggio, la truffa, i delitti contro la Pubblica Amministrazione, contro il patrimonio e contro la fede pubblica o in materia di bancarotta;
c. al collegamento delle aziende beneficiarie con consulenti e professionisti esterni che si sono affermati nell'ambiente locale come veri e propri "specialisti" nell'acquisizione di erogazioni pubbliche, che spesso in realtà sfruttano contatti, metodi e tecniche d'intervento chiaramente finalizzati a porre in essere attività illecite;
d. all'impiego, come amministratori di società di capitali, di sospetti "prestanome" e "teste di legno" (per l'età avanzata o le patologiche condizioni mentali, ovvero per essersi prestati a fungere da schermo in precedenti operazioni illecite);
e. alla presentazione di polizze fideiussorie che non provengono da primarie aziende del

settore o da società finanziarie localmente conosciute per serietà ed affidabilità;

f. all'entità dei finanziamenti in relazione alle potenzialità economiche e patrimoniali dei richiedenti, considerato che le linee di aiuto prevedono spesso l'intervento di un *mix* di risorse che includono anche una quota di co-finanziamento a carico dell'impresa beneficiaria.

Per quanto attiene al comparto della Politica agricola comune, in base all'esperienza operativa maturata, i soggetti maggiormente dediti alle frodi sono stati spesso individuati tra le aziende agricole e/o organizzazioni di produttori che operano nei settori in cui la percezione degli aiuti è commisurata alla quantità di prodotto realizzato e/o trasformato.

Le metodologie di frode maggiormente riscontrate sono quelle legate all'artificioso sovradimensionamento delle domande di aiuto, consistenti nella falsa dichiarazione di una particolare coltivazione in aree geografiche non compatibili, di una superficie seminata superiore a quella reale e/o di un numero di piante maggiore rispetto a quelle esistenti.

Inoltre, ulteriori fenomeni fraudolenti rilevati nel settore dei contributi comunitari erogati in agricoltura hanno riguardato l'indebito ottenimento di diritti all'aiuto (cosiddetti "titoli") sulla base di false dichiarazioni e della cessione in blocco degli stessi e la fraudolenta percezione di provvidenze da parte di soggetti, tra l'altro, già deceduti prima della presentazione della domanda o sottoposti a misure di prevenzione antimafia.

4.2 Principali Sistemi di frode rilevati nel settore dei Fondi Strutturali

4.2.1 Fondo Europeo Sviluppo Regionale (FESR)

In materia di FESR gli espedienti cui si fa ricorso sono, essenzialmente, finalizzati a simulare i requisiti necessari per accedere ai finanziamenti in argomento, nonché il reale stato di avanzamento dei lavori.

Di seguito sono illustrati i sistemi di frode più significativi nel tempo individuati, i quali, per lo più in combinazione tra loro, vengono posti in essere dai soggetti coinvolti.

a. Ricorso al cosiddetto contratto "chiavi in mano"

Attraverso l'utilizzo del cosiddetto "contratto chiavi in mano", il soggetto beneficiario del finanziamento affida la realizzazione del progetto ad un fornitore unico ("*general contracto*r"), il quale si incarica di realizzare tanto le strutture e le opere murarie, quanto di installare impianti e attrezzature. In realtà, la figura del "*general contractor*" serve solo ed esclusivamente a far lievitare i costi mediante fatturazione di forniture "gonfiate" negli importi, talvolta anche in misura doppia rispetto al reale valore di mercato. Questo perché, nella complessità di un contratto chiavi in mano, non sempre risulta agevole individuare i reali costi delle opere ammesse

a finanziamento. Spesso vengono imputati costi in tutto o in parte relativi a opere non ammissibili ma, in realtà, le operazioni "cartolarmente" affidate al fornitore unico vengono di fatto eseguite da ditte realmente operanti negli specifici settori di competenza (edilizia, meccanica, ecc.) e per costi notevolmente inferiori a quelli pattuiti nel contratto chiavi in mano.

Il ricorso a "*general contractors*", spesso stranieri, consente altresì di giustificare una esportazione legale di capitali e di rendere più difficili ed elaborati i controlli e i riscontri finalizzati alla ricostruzione della realtà sottostante. Spesso, gli "appaltatori" sono società create *ad hoc* dagli stessi beneficiari o ad essi indirettamente riconducibili. Naturalmente, l'effettuazione di lavori in realtà mai eseguiti o l'acquisto documentato di impianti/macchinari/attrezzature mai acquistati ovvero acquistati a costi inferiori sono possibili mediante l'emissione di fatture per operazioni inesistenti da parte degli stessi percettori del finanziamento ovvero da società "cartiere".

b. Acquisto di macchinari non "nuovi di fabbrica"

Spesso, gli impianti acquistati, seppur presenti e rinvenuti nell'opificio all'atto della ispezione, nella realtà non sono "nuovi di fabbrica", requisito essenziale per l'ottenimento del finanziamento. In realtà, le linee di produzione finanziate vengono opportunamente pulite, sgrassate, riverniciate e "ri-etichettate" (modello, matricola e anno di costruzione) affinché, ad una sommaria ricognizione esterna, possano effettivamente risultare come nuove. In questo caso, è fondamentale effettuare i riscontri direttamente presso il produttore degli impianti che sarà sicuramente in grado di fornire dati certi e inconfutabili sui modelli, sugli anni di produzione e sui primi acquirenti, atteso che tali cessioni sono normalmente accompagnate da collaudi e primi avviamenti da parte della stessa ditta di produzione.

c. Fittizio aumento del capitale sociale

La concessione delle agevolazioni finanziarie è subordinata alla verifica circa l'idoneità delle fonti finanziarie indicate dall'impresa al fine della realizzazione del progetto di investimento. Le predette fonti riguardano, in particolare, il capitale sociale che, secondo quanto disposto dalla normativa di riferimento, deve rispettare determinati parametri di consistenza, tanto che nella maggior parte dei casi le imprese che richiedono le agevolazioni si trovano nella necessità di apportare nuovi mezzi finanziari.

Oltre al sistema di fittizio aumento del capitale effettuato mediante duplice delibera assembleare, un altro sistema di frode consiste nell'effettuare, da parte del soggetto beneficiario, il versamento del capitale sociale tramite l'apporto di un socio estero, il quale emette assegni privi di copertura versandoli sul C/C dell'azienda. All'atto del versamento in C/C, la banca rilascia la contabile comprovante il deposito degli assegni, a sua volta presentata dalla stessa azienda beneficiaria all'istituto di credito concessionario, corredata della delibera assembleare di aumento del capitale sociale.

d. Ulteriori metodi fraudolenti

Altre modalità di indebita percezione dei fondi in trattazione vengono realizzate attraverso:

- autocertificazioni infedeli sullo stato di avanzamento lavori;
- false attestazioni di spesa prodotte alla Pubblica Amministrazione/banche concessionarie. Le dichiarazioni liberatorie non assicurano certezza della spesa poiché, al fine di perpetrare la truffa, si ricorre spesso a fornitori compiacenti, i quali, oltre ad emettere fatture false, rilasciano mendaci dichiarazioni di "avvenuto pagamento", permettendo così al beneficiario di incassare i contributi;
- uso di fotocopie di titoli di credito emessi dal soggetto beneficiario (di solito assegni bancari), il quale li pone successivamente in visione alla banca concessionaria "a garanzia dell'avvenuto investimento". In realtà, i predetti titoli non vengono mai posti all'incasso dal compiacente (laddove non correo) fornitore del/dei bene/i;
- ricorso a fornitori (fittizi) aventi sede all'estero, in modo da rendere difficoltoso l'accertamento. Tali società spesso fanno capo, anche per il tramite di prestanome, allo stesso soggetto titolare del finanziamento; in tali casi i pagamenti vengono regolarmente effettuati con bonifici bancari, ma successivamente le stesse somme rientrano nelle disponibilità del medesimo soggetto su altri conti bancari accesi all'estero;
- utilizzo di false lettere di referenze bancarie che vengono presentate dal soggetto agevolato alla banca concessionaria, nelle quali viene "certificato" il possesso dei mezzi finanziari e patrimoniali idonei a far fronte agli apporti dei mezzi propri per la copertura degli investimenti finanziati.

4.2.2 Fondo Sociale Europeo

I sistemi di frode più ricorrenti aventi ad oggetto le risorse FSE consistono:

a. nell'utilizzo di fatture per operazioni inesistenti, aventi per oggetto sia prestazioni specialistiche di docenza, tutoraggio e collaborazione ausiliaria, sia acquisti di beni strumentali, che consentivano di documentare all'Ente erogatore spese di entità sostanzialmente superiore rispetto a quelle effettivamente sostenute;
b. nell'iscrizione ai corsi formativi di soggetti del tutto ignari di tale circostanza;
c. nella falsificazione delle firme sui documenti *voucher* formativi individuali;
d. nell'utilizzo fraudolento di documenti personali annessi ai contratti *voucher,* in alcuni casi privi di validità, forniti unitamente ai dati identificativi, già nella disponibilità del soggetto percettore dei finanziamenti;
e. nella fittizia interposizione di altri soggetti che, mediante emissione di fatture per operazioni inesistenti, contribuiscono a far innalzare i costi relativi ai corsi oggetto di finanziamento.

4.3 Principali sistemi di frode rilevati nel settore della Politica agricola comune

I settori agricoli maggiormente interessati da condotte fraudolente sono stati sostanzialmente cinque: l'ortofrutticolo, il vitivinicolo, l'agrituristico, il cosiddetto "*set aside*", introdotto dal Reg. (CEE) n. 1272/88, e quello inerente la disponibilità di terreni agricoli. In particolare:

a. nel settore dell'ortofrutta, le frodi si verificano con specifico riferimento ai prodotti rientranti nel regime di aiuti per effetto del cosiddetto "ritiro dal mercato". Tale sovvenzione viene assegnata alle organizzazioni e associazioni di produttori ai quali - qualora esercitino la facoltà di non commercializzare, per i volumi ed i periodi che giudicano opportuni, taluni prodotti - nei limiti consentiti, in base alla quantità di ortofrutta consegnata ai centri di ritiro;
b. nel settore vitivinicolo, le frodi più frequenti si realizzano attraverso:

    - false attestazioni inerenti il possesso di un diritto di impianto, reimpianto o impianto anticipato dei vitigni oggetto di finanziamento;
    - false dichiarazioni inerenti la destinazione alla distillazione, allo scopo di eliminare dal mercato vitivinicolo i vini potenzialmente in eccedenza e di qualità mediocre, in realtà impiegati per la eventuale sofisticazione dei vini, nonché tutti i sottoprodotti contenenti *alcool* (vinacce e fecce);

c. nel settore agrituristico i finanziamenti attengono alla ristrutturazione di fabbricati ed annessi edifici rurali, alla realizzazione di strutture per attività ricreative e colturali ed all'acquisto di arredi ed attrezzature. I sistemi di frode maggiormente rilevati consistono nella:

    - omessa realizzazione degli investimenti per i quali erano stati richiesti ed ottenuti i finanziamenti pubblici;
    - presentazione all' ente regionale di fatture false a giustificazione delle spese che l'azienda beneficiaria del finanziamento di fatto non aveva sostenuto e/o facendo risultare maggiori costi rispetto a quelli reali (sovrafatturazione);
    - destinazione delle strutture e dei macchinari, acquistati con il concorso delle risorse pubbliche, a finalità diverse da quelle imposte dalla normativa;
    - mancata osservanza della vincolante tempistica di ultimazione delle opere agevolate e la rendicontazione all'ente pubblico di lavori eseguiti in regime di economia (ausilio dei braccianti e degli operai aziendali), in realtà effettuati con il concorso di ditte esterne;

d. nel "*set aside*"[97] i maggiori sistemi di frode rilevati sono stati:

   - la fornitura di false indicazioni sull'identità degli agricoltori che avrebbero presentato le istanze tese ad ottenere i finanziamenti;
   - la presentazione di domande multiple;
   - l'indicazione di superfici di terreno ammissibile al contributo superiore a quelle reali.

e. nell'ambito dei contributi concessi in relazione alla disponibilità/possesso di terreni agricoli, come già precedentemente indicato, hanno riguardato:

   - l'indebito ottenimento di diritti all'aiuto (cc.dd. "titoli"), emessi dalla Riserva nazionale dei titoli gestiti dall'AGEA/Coordinamento, sulla base:
     - di false dichiarazioni sia di possesso di terreni che di avvenuto "nuovo insediamento" in agricoltura e successiva indebita percezione dei contributi comunitari per un limitato arco temporale sulla base dei titoli così ottenuti;
     - della cessione in blocco di tutti i menzionati "titoli" da parte di "nuovi agricoltori" che ne avevano ottenuto l'originaria emissione ad altri soggetti che, sulla base degli stessi titoli, hanno poi chiesto e ottenuto dall'AGEA/Organismo pagatore analoghi contributi;
   - l'indebita percezione di provvidenze da parte di soggetti, anche a causa di condotte illecite da parte di strutture che svolgono funzioni pubbliche, che:
     - risultavano essere deceduti in data antecedente a quella di presentazione della relativa istanza di accesso al contributo;
     - avevano percepito fondi sulla base del possesso di terreni agricoli i cui contatti di affitto/locazione erano stati registrati in data successiva a quella di decesso dei rispettivi danti causa;
     - avevano ottenuto contributi su particelle catastali di terreno di proprietà pubblica e/o su terreni agricoli confiscati alla criminalità organizzata senza alcun titolo di legittima assegnazione;
     - risultavano aver percepito fondi benché sottoposti a misure di prevenzione antimafia.

[97] Introdotto dal Reg. (CEE) n. 1272/88 e che consisteva in una forma di riposo del terreno agrario, collegata ad incentivi economici e a criteri pratici di attuazione della Politica agricola comune. Tale settore non è stato più finanziato a partire dall'anno 2009.

4.3 Principali sistemi di frode rilevati nel settore della Politica comune della pesca

Con riferimento alle erogazioni inerenti il settore della Politica comune della pesca, tra i principali sistemi fraudolenti si citano:

a. l'indebita percezione dei contributi di settore da parte dei soggetti che, quali pescatori professionali, hanno deciso di interrompere definitivamente tale attività, ma, di fatto, hanno proseguito nella professione o, comunque, non hanno adempiuto agli obblighi imposti per la concessione delle provvidenze in argomento;
b. nel fraudolento ottenimento di finanziamenti, a valere sul FEP, connessi a opere rese illegittimamente ammissibili e non rientranti tra le tipologie di intervento stabilite dai bandi regionali.

Parte III – Bibliografia

1. Riferimenti bibliografici e *internet*

AA.VV., "Dal monitoraggio allo scambio elettronico delle informazioni. Novità ed innovazioni nel 2014-2020", Cuzzolin, 2014

AA.VV., "Codice penale annotato con la giurisprudenza", Il Sole 24 ore - Guida al Diritto, 2008

AA.VV., "Codice penale annotato con la giurisprudenza", Edizioni Giuridiche Simone, 2016

Caronna S., "Un'Europa per le Regioni. La nuova programmazione dei Fondi strutturali 2014-2020", 2013

Cassazione Penale, Sez. III, sentenza n. 2528 del 26 agosto 1987

Cassazione Penale, Sez. IV, sentenza n. 17202 del 7 dicembre 1989

Cassazione Penale, Sez. II, sentenza n. 3707 del 22 novembre 1995

Cassazione Penale, Sez. I, sentenza n. 1286 del 19 marzo 1999

Cassazione Penale, Sez II, sentenza n. 3086 del 8 giugno 1999

Cassazione Penale, Sez. I, sentenza n. 4240 del 12 luglio 1999

Cassazione Penale, Sez. VI, sentenza n. 11076 del 28 settembre 1999

Cassazione Penale, SS.UU., sentenza n. 26351 del 26 giugno 2002

Cassazione Penale, Sez. I, sentenza n. 26046 del 28 maggio 2003

Cassazione Penale, Sez. I, sentenza n. 9395 del 12 gennaio 2005

Cassazione Penale, SS.UU., sentenza n. 41936 del 25 ottobre 2005

Cassazione Civile, Sez. II, sentenza n. 1081 del 18 gennaio 2007

Cassazione Penale, SS.UU., sentenza n. 16568 del 27 aprile 2007

Cassazione Penale, Sez. VI, sentenza n. 42637 del 3 maggio 2007

Cassazione Penale, Sez. VI, sentenza n. 30528 del 26 giugno 2007

Cassazione Penale, Sez. V, sentenza n. 41383 del 17 settembre 2008

Cassazione Penale, Sez. I, sentenza n. 8404 del 15 gennaio 2009

Cassazione Penale, Sez. II, sentenza n. 24877 del 16 giugno 2009

Cassazione Penale, Sez. VI, sentenza n. 38457 del 5 ottobre 2010

Cassazione Penale, SS.UU., sentenza n. 7537 del 25 febbraio 2011

Cassazione Civile, Sez. II, sentenza n. 28048 del 21 dicembre 2011

Cassazione Civile, SS.UU., sentenza n. 20701 del 10 settembre 2013

Cassazione Civile, SS.UU., sentenza n. 26935 del 2 dicembre 2013

Cassazione Penale, Sez. II, sentenza n. 21227 del 29 aprile 2014

Cassazione Penale, Sez. I, sentenza n. 25230 del 16 giugno 2015

Cassazione Penale, Sez. II, sentenza n. 29512 del 16 giugno 2015

Cassazione Penale, Sez. II, sentenza n. 28085 del 17 giugno 2015

Chiarel G., Sevvi P., "Guida ai programmi di finanziamento europei 2014-2020", Europe Direct Alto Adige, 2015

Corte dei Conti, "Semplificazione delle regole sui fondi strutturali" - Relazione Speciale (delibera n. 4/2014)

Corte dei Conti, "Relazione annuale 2014. I rapporti finanziari con l'Unione Europea e l'utilizzazione dei Fondi comunitari" (Delibera n. 2/2015)

Corte dei Conti, "Relazione annuale 2015. I rapporti finanziari con l'Unione Europea e l'utilizzazione dei Fondi comunitari" (Delibera n. 1/2016)

Corte dei Conti, "Relazione annuale 2016. I rapporti finanziari con l'Unione Europea e l'utilizzazione dei Fondi comunitari" (Delibera n. 17/2016)

Corte Costituzionale, ordinanza n. 95 dell'8 marzo 2004

Dipartimento per le Politiche Europee - Comitato per la Lotta contro le frodi nei confronti dell'Unione europea, "Relazione Annuale al Parlamento - 2014"

Dipartimento per le Politiche Europee - Comitato per la Lotta contro le frodi nei confronti dell'Unione europea, "Relazione Annuale al Parlamento - 2015"

Dipartimento per le Politiche Europee - Comitato per la Lotta contro le frodi nei confronti dell'Unione europea, AA.VV., "Progetto di cooperazione nel settore antifrode", Gangemi Editore

Delibera del Comitato Interministeriale Programmazione Economica 21 dicembre 2000, n. 144

Fiandaca G., Musco E., "Diritto Penale Parte Speciale Vol. II, tomo secondo, I delitti contro il patrimonio", Zanichelli Editore, 2007

Istituto Nazionale di Economia Agraria, AA.VV., "La nuova PAC 2014-2020. Una guida pratica per una visione di insieme"

Martinelli F., "Manuale di Diritto dell'Unione europea – Aspetti istituzionali e politiche dell'Unione", Edizioni Giuridiche Simone, 2014

Mencarelli R., "La truffa aggravata: profili processuali, giurisprudenziali e rapporto con reati aventi struttura analoga", Rivista Temi Romana

Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali, AA.VV., "ITALIA. Programmi di Sviluppo Rurale 2007-2013. Rete Rurale Nazionale 2007-2013. La programmazione finanziaria, l'avanzamento del bilancio comunitario e della spesa pubblica effettivamente sostenuta. REPORT MENSILE", *http://reterurale*, 2015

Protocollo di intesa tra l'OLAF e la Guardia di Finanza del 5 giugno 2012

Relazione Procura Generale della Corte dei Conti "Cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario 2017"

Rivista della Guardia di Finanza, rubrica Legislazione e Giurisprudenza Comunitaria, AA.VV., 2014, 2015, 2016

Sito *internet* dell'AGREA (*http://agrea.regione.emilia-romagna.it/*)

Sito *internet* dell'ARCEA (http://www.arcea.it/)

Sito *internet* dell'ARPEA (*http://www.arpea.piemonte.it/site/*)

Sito *internet* dell'ARTEA (https://www.artea.toscana.it/)

Sito *internet* dell'APPAG (*http://www.appag.provincia.tn.it/*)

Sito *internet* dell'Associazione Nazionale degli Ittici (*http://www.assoittici.it/*)

Sito *internet* dell'AVEPA (*http://www.avepa.it/*)

Sito *internet* della Commissione europea (*https://ec.europa.eu/commission/index_it/*)

Sito *internet* Economia del Mare *Magazine* (*http://www.economiadelmare.org/*)

Sito *internet OpenCoesione* (*http://www.opencoesione.gov.it/*)

Sito *internet* della Provincia Autonoma di Bolzano (*http://www.provincia.bz.it/europa/it/amministrazione/landeszahlstelle.asp*)

Sito *internet* del Parlamento europeo (*http://www.europarl.europa.eu/*)

Sito *Internet* della Provincia Autonoma di Bolzano *(http://www.provincia.bz.it/it/default.asp/)*

Sito *internet* dell'Unione europea (*https://europa.eu/european-union/index_it/*)

2. Riferimenti normativi citati

2.1 Normativa nazionale

Costituzione

Art. 100

Art. 103

Art. 119

Codice penale

Art. 84

Art. 240-*bis*

Art. 270

Art. 316-*bis*

Art. 316-*ter*

Art. 319-*quater*

Art. 322-*bis*

Art. 322-*ter*

Art. 416

Art. 416-*bis*

Art. 473

Art. 474

Art. 483

Art. 517-*ter*

Art. 517-*quater*

Art. 600

Art. 600-*bis*

Art. 600-*ter*

Art. 600-*quater*

Art. 600-*quinquies*

Art. 601

Art. 602

Art. 629

Art. 630

Art. 640

Art. 640-*bis*

Art. 640-*ter*

Art. 640-*quater*

Art. 644

Art. 648

Art. 648-*bis*

Art. 648-*ter*

Art. 648-*ter*.1

Codice di procedura penale

Art. 321

Art. 370

Art. 405

Art. 444

Art. 550

Leggi

L. 21 dicembre 1931, n. 1785

L. 24 novembre 1981, n. 689

L. 23 dicembre 1986, n. 898

L. 12 luglio 1991, n. 203

L. 19 febbraio 1992, n. 142

L. 7 agosto 1992, n. 356

L. 14 gennaio 1994, n. 20

L. 21 dicembre 1999, n. 526

L. 29 settembre 2000, n. 300

L. 27 dicembre 2006, n. 296

L. 30 dicembre 2008, n. 217

L. 7 luglio 2009, n. 88

L. 4 giugno 2010, n. 96

L. 1 ottobre 2012, n. 172

L. 6 novembre 2012, n. 190

L. 24 dicembre 2012, n. 234

L. 30 ottobre 2013, n. 125

L. 27 dicembre 2013, n. 147

L. 30 ottobre 2014, n. 161

L. 23 dicembre 2014, n. 190

L. 7 agosto 2015, n. 124

L. 28 luglio 2016, n. 154

L. 11 dicembre 2016, n. 232

L. 17 ottobre 2017, n. 161

Decreti-legge

D.L. 27 ottobre 1986, n. 701

D.L. 13 maggio 1991, n. 152

D.L. 8 giugno 1992, n. 306

D.L. 22 giugno 2012, n. 83

D.L. 31 agosto 2013, n. 101

Decreti legislativi

D.Lgs. 8 giugno 1992, n. 306

D.Lgs. 27 maggio 1999, n. 165

D.Lgs. 8 giugno 2001, n. 231

D.Lgs. 21 novembre 2007, n. 231

D.Lgs. 6 settembre 2011, n. 159

D.Lgs. 19 agosto 2016, n. 177

D.Lgs. 26 agosto 2016, n. 174

D.Lgs. 1 marzo 2018, n. 21

Decreti del Presidente della Repubblica

D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633

D.P.R. 23 gennaio 1973, n. 43

D.P.R. 29 settembre 1973, n. 600

D.P.R. 31 marzo 1988, n. 148

D.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309

D.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445

D.P.R. 14 maggio 2007, n. 91

Leggi regionali e provinciali

Legge regionale Toscana 19 novembre 1999, n. 60

Legge regionale Emilia Romagna 23 luglio 2001, n. 21

Legge regionale Veneto 9 novembre 2001, n. 31

Legge regionale Piemonte 21 giugno 2002, n. 16

Legge provinciale Provincia Autonoma di Trento 28 marzo 2003, n. 4

Legge regionale Calabria 17 agosto 2005, n. 13

Legge regionale Piemonte 13 novembre 2006, n. 35

Decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri

D.P.C.M. 11 gennaio 1995

D.P.C.M. 1 ottobre 2012

D.P.C.M. 9 luglio 2014

D.P.C.M. 4 novembre 2014

D.P.C.M. 19 novembre 2014

D.P.C.M. 15 dicembre 2014

D.P.C.M. 1 febbraio 2016

D.P.C.M. 25 febbraio 2016

D.P.C.M. 26 gennaio 2017

Decreti ministeriali

Decreto del Ministro dell'Agricoltura e Foreste del 22 ottobre 1964

Decreto del Ministro dell'Agricoltura e Foreste del 27 ottobre 1967

Decreto del Ministro delle Risorse Agricole, Alimentari e Forestali del 27 ottobre 1996

Decreto del Ministro delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali del 9 novembre 2001

Decreto del Ministro delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali n. 3862 del 10 ottobre 2008

Decreto del Ministro delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali del 14 ottobre 2009

Decreto del Ministro dell'Interno del 15 agosto 2017

2.2 Normativa e altri atti dell'Unione europea

Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE)

Art. 312 TFUE

Art. 325 TFUE

Regolamenti dell'Unione

Regolamento (CE, Euratom) n. 2988/95 del 18 dicembre 1995

Regolamento (CE) n. 2185/96 del 11 novembre 1996

Regolamento (CE) n. 515/1997 del 13 marzo 1997

Regolamento (CE) n. 1083/2006 del 11 luglio 2006

Regolamento (CE) n. 1828/2006 del 8 dicembre 2006

Regolamento (CE) n. 1848/2006 del 14 dicembre 2006

Regolamento (CE) n. 766/2008 del 9 luglio 2008

Regolamento (CE) n. 612/2009 del 7 luglio 2009

Regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012 del 25 ottobre 2012

Regolamento delegato (UE) n. 1268/2012 del 29 ottobre 2012

Regolamento (UE, Euratom) n. 883/2013 del 11 settembre 2013

Regolamento (UE) n. 1380/2013 del 11 dicembre 2013

Regolamento (UE) n. 1299/2013 del 17 dicembre 2013

Regolamento (UE) n. 1300/2013 del 17 dicembre 2013

Regolamento (UE) n. 1301/2013 del 17 dicembre 2013

Regolamento (UE) n. 1303/2013 del 17 dicembre 2013

Regolamento (UE) n. 1304/2013 del 17 dicembre 2013

Regolamento (UE) n. 1305/2013 del 17 dicembre 2013

Regolamento (UE) n. 1306/2013 del 17 dicembre 2013

Regolamento (UE) n. 1307/2013 del 17 dicembre 2013

Regolamento (UE) n. 1308/2013 del 17 dicembre 2013

Regolamento (UE) n. 1310/2013 del 17 dicembre 2013

Regolamento delegato (UE) n. 907/2014 del 11 marzo 2014

Regolamento (UE) n. 508/2014 del 15 maggio 2014

Regolamento di esecuzione (UE) 908/2014 del 6 agosto 2014

Regolamento delegato (UE) n. 1970/2015 del 8 luglio 2015

Regolamento delegato (UE) n. 1971/2015 del 8 luglio 2015

Regolamento delegato (UE) n. 1974/2015 del 8 luglio 2015

Regolamento delegato (UE) n. 1975/2015 del 8 luglio 2015

Regolamento (UE) n. 794/2016 del 11 maggio 2016

Direttive dell'Unione

Direttiva (UE) n. 1371/2017 del 5 luglio 2017

Decisioni del Consiglio UE

Decisione 11 giugno 2014, n. 2014/372/UE

Decisioni della Commissione

Decisione del 23 febbraio 2014

Convenzioni

Convenzione sulla Tutela degli Interessi Finanziari dell'Unione europea del 26 luglio 1995

Convenzione sulla Mutua Assistenza e la Cooperazione tra le Amministrazioni doganali degli Stati Membri (cosiddetta Convenzione Napoli 2) del 18 dicembre 1997

Risoluzioni

Risoluzione sulla relazione annuale 2015 sulla tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea del Parlamento europeo approvata il 16 maggio 2017

Comunicazioni

Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo COM(2013) n. 928 *final*

SENATO DELLA REPUBBLICA

UFFICIO VALUTAZIONE DI IMPATTO
IMPACT ASSESSMENT OFFICE

www.senato.it/ufficiovalutazioneimpatto