

Scuola Superiore della Magistratura – Corso di Formazione per Magistrati
Le Frodi alimentari, il commercio e le forme di riciclaggio ed autoriciclaggio, i fondi europei
Firenze 15-16/10/2021
Professor Stefano Masini

La politica agricola comune (PAC), oltre agli evidenti intenti di supporto e di incentivo economico al settore agricolo, ha tre chiari obiettivi ambientali, ciascuno dei quali è ripreso nel Green Deal europeo e nella derivata strategia Farm to fork con un deciso orientamento alla sostenibilità:

- combattere i cambiamenti climatici
- proteggere le risorse naturali
- migliorare la biodiversità.

Ciascuno di questi obiettivi è sostenuto altresì dalla promozione dell'agricoltura biologica da parte della PAC e dalla gestione responsabile dei fattori di produzione.

La PAC, dunque, punta a raggiungere gli obiettivi ambientali in modo socialmente ed economicamente sostenibile per gli agricoltori, per le comunità rurali e per l'Unione Europea nel suo complesso (d'ora in avanti anche "UE").

Occorre pertanto soffermarsi sul concetto di spesa pubblica in agricoltura, il cui impegno assolve a compiti di interesse generale che vanno oltre la produzione per riguardare il soddisfacimento di bisogni pubblici (salute, ambiente, ...) ed esigenze della collettività.

Si tratta di manifestazioni non ascrivibili esclusivamente al danno economico nei confronti della Pubblica Amministrazione (di seguito anche "P.A.") in quanto arrecano pregiudizio alla funzione sociale perseguita dalla distribuzione di fondi.

Pertanto, le misure e gli strumenti pubblici destinati a supportare gli agricoltori sono altresì fondamentali per il raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità e mantenimento della biodiversità contenuti nel Green Deal e nelle strategie derivate.

La PAC 2014-2020 ha assegnato allo Stato italiano una dotazione complessiva pari a 52 miliardi di euro: 41,5 miliardi di fondi europei e 10,5 miliardi di fondi di cofinanziamento nazionali.

Una media annuale di 7,4 miliardi di euro.

Al primo pilastro sono stati assegnati 2,7 miliardi, completamente finanziati a livello europeo; per la misura di sviluppo rurale sono stati investiti 20,9 miliardi.

Eseguendo il confronto con l'attuale Pac (2014-2020), la dotazione Pac per l'Italia registra una riduzione del 3,5%. In particolare, per il I pilastro si prevede una riduzione del 5,6% (5,9% per i pagamenti diretti e 2,4% per le spese di mercato), mentre per il II pilastro, pur in presenza di una riduzione del 6,6% sul Qfp, si registra un aumento del 2,2%, grazie alle risorse aggiuntive Ngeu per un importo di 910,6 milioni di euro. Tali risorse aggiuntive potranno essere utilizzate nel periodo transitorio nel 2021 (269,4 milioni) e 2022 (641,2 milioni).

Risorse Pac Italia - Accordo Qfp 20212027+Ngeu (milioni di euro a prezzi correnti)

	1	2	3	Variazione rispetto a			
	Qfp 2014- 20	Qfp 2021-27 Proposta iniziale Maggio 2018	Qfp+Ngeu 2021- 27 Accordo finale	Dotazione attuale (3 - 1)		Proposta iniziale Maggio 2018 (3 - 2)	
Pagamenti diretti	26.983,3	24.921,3	25.399,7	-1,583,6	-5,9%	+478,4	+1,9%
Misure di mercato	2.609,0	2.545,5	2.545,5	-63,5	-2,4%	0,0	0,0%
I Pilastro	29.592,3	27.466,8	27.945,2	-1.647,1	-5,6%	+478,4	+1,7%
Sviluppo Rurale Qfp	10.429,5	8.892,2	9.748,1	-681,4	-6,6%	+855,9	+9,6%
Sviluppo Rurale Ngeu*			910,6	+910,6		+910,6	
II Pilastro	10.429,5	8.892,2	10.658,7	+229,2	+2,2%	+1.766,5	+20,0%
Totale Pac	40.021,8	36.359,0	38.603,9	-1.417,9	-3,5%	+2.244,9	+6,2%

* L'importo stabilito con l'accordo di luglio ha subito un adeguamento tecnico per anticipo annuale delle risorse. Fonte: "Dove sta andando la PAC – L'evoluzione della PAC tra il Green Deal e l'emergenza Covid-19" Dicembre 2020

Il sostegno al reddito degli agricoltori prevede la presentazione della c.d. *domanda unica di pagamento* (d'ora in avanti indicata anche come "domanda") per l'accesso al Fondo europeo agricolo di garanzia il cui importo è dato dal valore dei titoli PAC posseduti e abbinati ad una corrispondente superficie agricola.

Si tratta di beni mobili registrati (dematerializzati) e sono gestiti dall'Agenzia per le erogazioni in agricoltura (AGEA) attraverso il Registro nazionale titoli.

Ciascun titolo è attivabile, ai fini del pagamento, per una superficie pari a 1 ha, ed i titoli possono costituire oggetto di trasferimento (si può parlare di una cartolarizzazione debole) sebbene sia necessario che l'agricoltore inserisca comunque nella domanda un numero di ettari pari ai titoli posseduti.

Sul piano tecnico ci si riferisce, pertanto, a diritti di credito sottoposti a condizione sospensiva dato che il pagamento è subordinato a tre condizioni:

- Presentazione della domanda;
- Utilizzo secondo le modalità previste;
- "Superamento" dei controlli in quanto la mancanza di uno degli elementi impedisce all'organismo pagatore di procedere.

Durante la compilazione della domanda possono dunque verificarsi casi di mendaci e fase dichiarazioni dato che il richiedente deve produrre validi titoli giuridici di proprietà o di affitto della superficie non essendo sufficiente la mera occupazione senza titolo: la giurisprudenza sul punto, infatti, ha elaborato ed introdotto il concetto di disponibilità titolata delle superfici abbinate alla domanda.

Le condotte criminose che sono state rilevate con riguardo alla compilazione della domanda sono le seguenti:

- Falsa attestazione di titoli di condizione;
- Fittizia costituzione di aziende agricole o simulazione dell'esistenza di diritti reali di godimento;
- Attestazione di operazioni inesistenti relative a strutture aziendali (costi acquisto macchinari);
- Indebita percezione di contributi concessi in ragione di particolari metodi di produzione;
- Illecito formale impegno di terreni di proprietà di ISMEA.

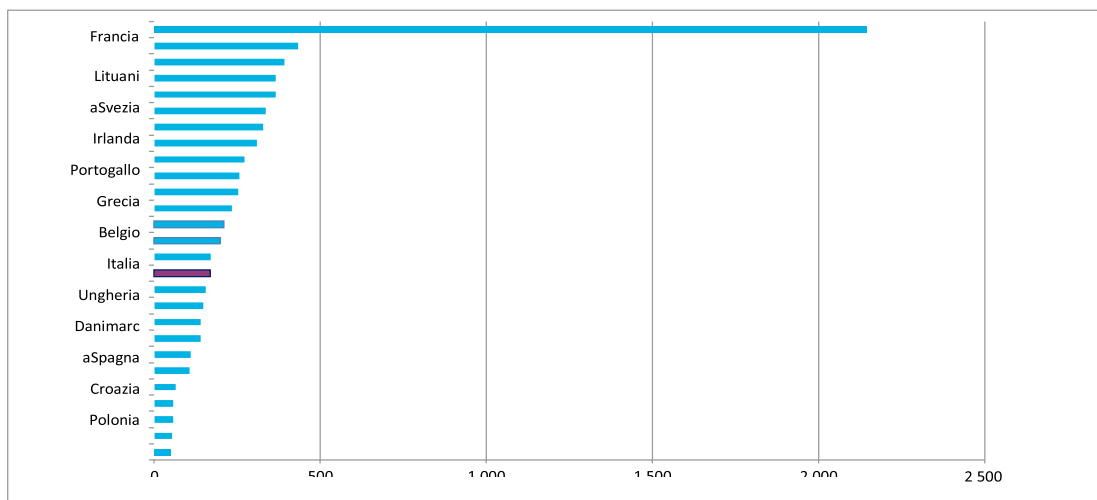
Considerare il dato numerico delle frodi comunicate all'UE non è tuttavia sufficiente: un numero elevato di frodi accertate costituisce un indizio di un'efficace azione di contrasto messo a punto dallo Stato membro e non tanto, invece, l'effettivo riscontro di un più alto numero di violazioni.

Alcuni Stati (come il nostro), infatti, destinano importanti risorse e allestiscono apparati significativi nel contrasto del fenomeno, mentre altri non pongono alcuna attenzione al contrasto di tali condotte.

Dal dossier prodotto dall'Ufficio valutazione impatto (Uvi) del Senato, che ha analizzato i dati della Guardia di Finanza, emerge che tra il 2014 e il 2016 su 13mila controlli effettuati, su oltre 2,4 miliardi di contributi UE sono state irregolarità e illeciti per quasi 1,5 miliardi.

In base ai dati raccolti e riferiti nella Relazione della Corte dei Conti europea n. 6/2019 (*“Lotta alle frodi nella spesa UE per la coesione: le autorità di gestione devono potenziare le attività di individuazione, risposta e coordinamento”*), la percentuale di rilevazione delle frodi per l'Italia è pari allo 0,37%, al di sotto della media europea (pari allo 0,44%). Per la Francia si segnala lo 0,02 %, per la Spagna lo 0,05% mentre per il Lussemburgo lo 0%.

Fondi per la politica di coesione – Fondi UE ricevuti per irregolarità segnalata come fraudolenta, periodo di programmazione 2007-2013.



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base della relazione TIF 2017 Il grafico non include Finlandia o Lussemburgo, che non hanno segnalato irregolarità fraudolente per il periodo.

Situazioni di assenza o di bassa irregolarità potrebbero far presumere una misura di “onestà” diffusa ovvero un elevato livello di efficienza nella valutazione dei sistemi di controllo.

Tuttavia, la Corte dei Conti europea, in ragione delle carenze riscontrate e contestate, giudica tale conclusione come eccessivamente ottimistica.

L'indice elaborato dalla Commissione europea quale rapporto percentuale tra numero irregolarità-frodi accertate ed il numero totale dei pagamenti effettuati dallo Stato (il c.d. “FDE” - Fraud Detection Rate) dovrebbe essere pertanto rielaborato.

A livello unionale, non è prevista tuttavia una vera armonizzazione ai fini della segnalazione all'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) di sospette irregolarità o frodi e, cioè del verbale amministrativo o giudiziario che ne accerta l'esistenza.

In Germania, ad esempio, è stato fatto coincidere con l'ordine di recupero del finanziamento, mentre in Italia con il verbale di constatazione degli organi di controllo (ossia con la richiesta di rinvio a giudizio), a conferma degli evidenti effetti di rallentamento nella fase di gestione della comunicazione delle irregolarità all'OLAF nonché, a cascata, delle successive fasi.

L'analisi del dato complessivo richiede, in ogni caso, notevole prudenza e deciso impegno, in particolare da parte di AGEA, autorità che svolge la funzione di indirizzo e controllo sulla rendicontazione finanziaria di tutti gli organismi pagatori operanti sul territorio.

Ad ogni modo, alcune importanti incombenze sono svolte anche dai Centri di Assistenza Agricola (CAA) a cui gli agricoltori conferiscono mandato. I centri tra l'altro sono responsabili dell'identificazione del produttore ed accertano l'esistenza dei titoli relativi alla superficie dichiarata in condizione.

I CAA, dunque, rappresentano il tramite tra gli agricoltori e gli organismi pagatori attraverso l'accesso al Sistema Informativo Agricolo Nazionale (SIAN).

Il rischio di possibili frodi resta elevato anche in ragione della frammentazione del contesto amministrativo in cui opera il sistema delle erogazioni. Ciò si verifica in particolar modo a livello regionale.

Il rilievo relativo alla necessità di prevedere un rafforzamento della gestione delle misure di contrasto emerge anche da quanto evidenziato nella Relazione *“Sull'attività svolta dal Comitato per la lotta contro le frodi nei confronti dell'Unione Europea”* Anno 2019 (d'ora in avanti la **“Relazione”**), presentata dal Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri per gli affari europei (comunicata alla Presidenza il 30 novembre 2020).

Nella Relazione viene sottolineata la necessità di stimolare il più ampio coordinamento tra le Autorità di Gestione e gli Uffici Giudiziari locali riferito, in particolare, al tempestivo e mirato scambio di informazioni concernenti l'andamento dei procedimenti penali nonché i sistemi di controllo adottati dalle Autorità, ossia le c.d. procedure di “alert” in grado di bloccare, da subito, eventuali indebite erogazioni di fondi.

Viene altresì evidenziata l'importanza dell'azione svolta da organismi investigativi specificatamente orientati al contrasto alle frodi in un'ottica trasversale, quali la Guardia di Finanza.

Il Sistema di Prevenzione delle Frodi è strutturato su tre ambiti di intervento: Gestione del Territorio, Gestione delle Domande e Gestione degli Accessi.

Nell'ambito della Gestione del Territorio è attualmente in fase di realizzazione uno strumento digitale che permetta di recuperare l'elenco delle particelle non suscettibili di essere richieste ad aiuto e ottenere una visualizzazione grafica delle stesse e della relativa localizzazione. Vengono escluse a priori le superfici per le quali non sia possibile richiedere aiuti, come superfici non agricole, aree urbane e infrastrutture. Allo scopo vengono utilizzate metodologie di fotointerpretazione basate su ortofoto digitali e in via sperimentale.

Nell'ambito relativo alla Gestione delle domande, sono stati finora individuati indicatori utili a migliorare e aumentare i controlli di primo livello sulle domande di contributo.

Nell'ambito, infine, della Gestione degli accessi è previsto il completamento dell'Albo Operatori dei CAA. L'iscrizione all'Albo è subordinata ad un percorso di formazione obbligatoria che rende l'utente sempre più qualificato ad operare nel procedimento amministrativo gestionale dell'attività pubblica delegata da parte di AGEA e dell'Agenzia della Regione Calabria per le Erogazioni in Agricoltura (ARCEA).

Rilevante è l'apporto collusivo di soggetti appartenenti alla P.A. ed, ancor più, il contributo causale di responsabili e di operatori dei CAA incaricati della presentazione della domanda di aiuti che, inducendo in errore gli organismi pagatori, consentono l'erogazione di finanziamenti a soggetti privi dei titoli formali e dei requisiti soggettivi.

Con riferimento ai risultati operativi raggiunti nel contrasto all'indebita percezione dei fondi comunitari erogati a sostegno del comparto agricolo, il Comando dei Carabinieri per la Tutela Agroalimentare nel triennio 2018-2020 ha rilevato principalmente la consumazione dei reati di cui:

- all'art. 640-bis c.p.: truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche, allorquando il fatto riguarda l'indebita percezione di contributi, finanziamenti, mutui concessi o erogati da parte dello Stato, di altri enti pubblici o dell'Unione europea),
- all'art. 316-ter c.p.: indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato, fattispecie che presenta lo stesso oggetto del reato previsto dall'articolo 640-bis c.p. ma tale norma ha carattere residuale e sussidiario. Semplice esposizione dei dati o omissioni senza artifici o raggiri;
- all'art. 2 della Legge n. 898/1986: reato con carattere di specialità in ragione dell'oggetto che è costituito non da qualsiasi erogazione bensì solo da contributi ottenuti dai fondi della PAC (oltre che carattere di sussidiarietà rispetto all'art. 640 bis c.p.

Tre le indagini concluse dall'Arma per la Tutela Agroalimentare nell'ultimo triennio in area calabrese, siciliana e pugliese, si ricordano:

1) L'indagine "**CERERE**", condotta nel Reparto Operativo del Comando Carabinieri per la Tutela Agroalimentare e conclusasi nel dicembre 2018, con l'esecuzione di un'ordinanza di applicazione di misure cautelari personali e patrimoniali, emessa dal giudice per le Indagini Preliminari del Tribunale di Reggio Calabria, su richiesta della locale Direzione Distrettuale Antimafia, a carico di 8 indagati, ritenuti responsabili, a vario titolo, di associazione per delinquere, concorso in falsità materiale ed ideologica commessa da incaricati di pubblico servizio, truffa per il conseguimento di erogazioni pubbliche, con l'aggravante della finalità mafiosa, nonché dell'illecito amministrativo di cui agli articoli 24 e 24 ter comma 2 del D.Lgs n. 231/2001.

La complessa attività investigativa ha consentito di documentare come gli indebiti percettori, privi dei requisiti soggettivi previsti, in quanto gravati da misure di prevenzione personale e

condannati per delitti di criminalità organizzata, fossero riusciti a dissimular il proprio stato carcerario in modo da apparire all'organismo pagatore della Regione Calabria quali imprenditori agricoli in attività nonché come gli operatori del centro assistenza agricola fossero perfettamente a conoscenza dello stato detentivo dei richiedenti.

2) L'indagine "**NEBRODI**", condotta dalla Sezione Anticrimine del ROS di Messina, dal Comando Provinciale Carabinieri di Messina e dal Reparto Carabinieri Tutela Agroalimentare di Salerno, conclusasi nel 2020 con l'esecuzione di un'ordinanza di custodia cautelare in carcere e agli arresti domiciliari nei confronti di 47 persone ritenute, a vario titolo, dei delitti di associazione di tipo mafioso, concorso esterno in associazione di tipo mafioso finalizzata al traffico e detenzione ai fini di spaccio di sostanze stupefacenti, nonché estorsione, trasferimento fraudolento di valori, truffa aggravata in concorso, ricettazione e falsità ideologica commessa da pubblico ufficiale, tutti aggravati con metodo mafioso, nonché con un decreto di sequestro di ulteriori 107 aziende.

Le indagini hanno documentato l'interesse per la commissione di plurime truffe finalizzate all'indebita percezione di rilevanti contributi europei. A partire dal 2013, è stata accertata l'illecita percezione di erogazioni pubbliche per oltre 10 milioni di euro, con il coinvolgimento in tale attività di oltre 150 imprese agricole.

Le truffe venivano commesse avvalendosi di prestanomi titolari di aziende agricole o facendo ricorso alle tradizionali minacce e intimidazioni per estorcere a privati fittizi contratti d'affitto di lotti pascolivi necessari alla richiesta di contributi. L'istruttoria delle pratiche di finanziamento veniva poi agevolata attraverso la connivenza di alcuni operatori e responsabili dei Centri di Assistenza Agricola (C.A.A.).

3) L'indagine "**GRANDE CARRO**", condotta dal Reparto Anticrimine del ROS di Bari e dal Reparto Carabinieri Tutela Agroalimentare di Salerno conclusasi nell'ottobre 2020 con l'esecuzione di un'ordinanza cautelare a carico di 48 persone ritenute responsabili, a vario titolo, di – inter alia – impiego di denaro, beni o utilità di provenienza illecita, truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche un provvedimento di sequestro preventivo finalizzato alla confisca di 6 società con relativo compendio patrimoniale.

Inoltre, le indagini condotte dal Reparto per la Tutela Agroalimentare di Salerno – grazie anche al coordinamento con EUROJUST e al contributo dell'OLAF - hanno consentito:

(i) di individuare un sodalizio mafioso nel foggiano che organizzava truffe transnazionali in danno all'UE e riciclaggio di capitali;

(ii) di documentare il modus operandi posto in essere per l'illecito percepimento di ingenti erogazioni comunitarie, che prevedeva la partecipazione a bandi regionali correlati al Piano di Sviluppo Rurale (PSR) della Regione Puglia, con presentazione di progetti per ammodernamento aziendale finalizzati alla costruzione di infrastrutture e acquisto di macchinari.

Il tutto veniva fraudolentemente sovrappagato ed i macchinari, dichiaratamente prodotti in Bulgaria e Portogallo da società inesistenti e riconducibili agli indagati, rendiconti come nuovi, venivano in realtà reperiti usati sul mercato nazionale, spesso in stato di obsolescenza e inservibili. La frode si perfezionava con il complice concorso di pubblici funzionari della Regione Puglia che, in sede di sopralluogo, asseveravano la piena conformità dei beni acquistati ed il regolare stato di avanzamento dei lavori, nonché il coinvolgimento di numerosi operatori del settore dei trasporti.

Si tratta, dunque, da un lato di procedere con interventi a livello unionale di armonizzazione orientati al rafforzamento e all'implementazione dei controlli, al fine di rendere maggiormente efficace il sistema ed, in particolar modo, il segmento comunicativo della segnalazione delle irregolarità all'OLAF.

Dall'altro lato, a livello nazionale, la predisposizione di un sistema di formazione orientato a fornire tutte le indicazioni necessarie ai fini della compilazione della domanda consentirebbe una maggiore attenzione nella fase propulsiva del procedimento di richiesta dei fondi.