



COMANDO GENERALE DELLA GUARDIA DI FINANZA
III Reparto Operazioni



**AUDIZIONE DEL CAPO UFFICIO TUTELA USCITE E MERCATI
DEL III REPARTO OPERAZIONI
DEL COMANDO GENERALE DELLA GUARDIA DI FINANZA
- COL. t.ISSMI FABRIZIO MARTINELLI -
PRESSO LA COMMISSIONE STRAORDINARIA DEL SENATO
DELLA REPUBBLICA PER LA VERIFICA DELL'ANDAMENTO
GENERALE DEI PREZZI AL CONSUMO E PER IL CONTROLLO
DELLA TRASPARENZA DEI MERCATI**

**“Indagine conoscitiva
sulle determinanti della dinamica del sistema dei
prezzi e delle tariffe, sull’attività dei pubblici poteri e
sulle ricadute sui cittadini consumatori”**

Roma, 20 giugno 2012

Signor Presidente, Onorevoli Senatori, consentitemi innanzitutto di porgere il saluto ed il ringraziamento del Comandante Generale, il Generale di Corpo d'Armata Nino Di Paolo, per l'invito rivolto alla Guardia di Finanza a fornire nuovamente il proprio contributo ai fini dell'indagine conoscitiva sulle determinanti della dinamica del sistema dei prezzi e delle tariffe, sull'attività dei pubblici poteri e sulle ricadute per i cittadini consumatori.

Nella considerazione degli obiettivi della Commissione, abbiamo preparato una relazione che intende fornire un quadro di aggiornamento rispetto al documento elaborato e consegnato in occasione dell'audizione del 7 ottobre 2009.

Come nella precedente circostanza, pertanto, l'esposizione sarà incentrata sulla descrizione dell'azione che il Corpo sviluppa a tutela del mercato dei beni e dei servizi e, più in particolare, a presidio della trasparenza delle regole che governano tale strategico segmento dell'economia nazionale.

L'intervento si articolerà, in specie, su tre punti:

- innanzitutto, permettetemi di richiamare per sommi capi il ruolo istituzionale e la struttura organizzativa della Guardia di Finanza ai fini della prevenzione e della repressione delle violazioni perpetrate in questo comparto operativo, rinviando per i dettagli a quanto già argomentato nel documento consegnato nella precedente audizione;

- successivamente, cercherò di fornire uno spaccato di attualità sui diversi filoni di intervento che contraddistinguono la nostra attività di servizio nello specifico settore;
- ribadirò, infine, alla luce dell'ulteriore esperienza maturata sul campo, alcuni spunti di riflessione già accennati nella precedente audizione, avanzando delle proposte per migliorare l'efficacia del dispositivo di contrasto.

1. Il ruolo della Guardia di Finanza a tutela del mercato dei beni e dei servizi.

Il legislatore ha assegnato alla Guardia di Finanza il ruolo di Forza di Polizia specializzata per la prevenzione e la repressione di tutti gli illeciti di natura economica e finanziaria.

In estrema sintesi, in base all'art. 2 del D.Lgs. 68/2001, la missione istituzionale del Corpo è quella di:

- contrastare l'evasione e l'elusione fiscale e contributiva, in tutte le loro manifestazioni;
- vigilare sulle frodi di finanziamenti comunitari e nazionali destinati a sostegno delle politiche agricole, strutturali e di coesione economica e sociale;
- fronteggiare il riciclaggio e l'usura, la falsificazione degli strumenti di pagamento, nonché i reati societari, bancari e finanziari;

- presidiare il “mercato dei beni e dei servizi”, contrastando i fenomeni speculativi connessi al “carovita”, le pratiche commerciali anticoncorrenziali ed ingannevoli, la contraffazione e la pirateria, nonché il traffico illecito di merci pericolose per la salute.

Le attività che vengono complessivamente sviluppate in quest’ultimo segmento operativo hanno prima di tutto l’obiettivo di tutelare gli operatori economici rispettosi delle regole, preservandoli dalla concorrenza sleale delle aziende che, illecitamente, alimentano l’economia sommersa o, nei casi più gravi, degenerano nell’economia criminale.

Un’ulteriore finalità della nostra azione, soprattutto in questo periodo di crisi economica e di perdita del potere di acquisto, è quella di proteggere i consumatori dalle insidie derivanti da condotte illecite o fraudolente che, non solo incidono negativamente sull’economia familiare, ma mettono anche a repentaglio la salute e la sicurezza domestica.

La struttura portante del Corpo, che concretizza sul campo tale attività operativa, è costituita dai 700 Reparti (Nuclei di polizia tributaria, Gruppi, Compagnie, Tenenze e Brigate), distribuiti in maniera capillare su tutto il territorio.

A livello centrale, invece, un ruolo di primo piano è stato assegnato al Nucleo Speciale Tutela Mercati che, incardinato all’interno del Comando Unità Speciali, espleta funzioni di analisi di rischio, elaborazione di metodologie operative e supporto tecnico-specialistico ai Comandi territoriali, con

l'intento di rilanciare e distribuire ai reparti operativi di tutto il territorio nazionale le migliori esperienze investigative maturate sul campo.

Come sottolineato nella precedente audizione, per il conseguimento dei predetti obiettivi operativi, il Corpo intrattiene rapporti di collaborazione costanti e sistematici con il Ministero dello Sviluppo Economico, anche nel quadro di un protocollo d'intesa che il Ministro dell'Economia e delle Finanze ha stipulato con il suo omologo dello Sviluppo Economico proprio per consolidare le sinergie informative e le iniziative di aggiornamento professionale del personale.

Analoghe linee di cooperazione intercorrono con gli altri Dicasteri competenti sulla sicurezza di particolari settori del mercato, ossia il Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali ed il Ministero per le Politiche Agricole, Alimentari e Forestali.

Per legge, infine, la Guardia di Finanza costituisce l'interlocutore operativo privilegiato del Garante per la sorveglianza dei prezzi e delle Autorità amministrative indipendenti, prima fra tutte, per il settore dei prezzi e della concorrenza, dell'Autorità garante della concorrenza e mercato.

2. Linee d'intervento.

Arrivando subito ai contenuti centrali della relazione, desidero sottoporre all'attenzione della Commissione i tratti salienti delle più importanti attività svolte dai nostri Reparti nel biennio 2010-2011 e nel primo scorcio dell'anno in corso.

Sostanzialmente, la Guardia di Finanza sviluppa quattro tipologie d'interventi a tutela del corretto funzionamento del mercato dei beni e dei servizi:

- le attività di monitoraggio generale dei prezzi al consumo;
- le indagini conoscitive attivate dal Garante per la sorveglianza dei prezzi;
- il supporto operativo all'Autorità garante della concorrenza e del mercato;
- da ultimo, le vere e proprie indagini di polizia economico-finanziaria, condotte d'iniziativa, anche nell'ambito di apposite deleghe dell'Autorità Giudiziaria.

a. monitoraggio dei prezzi al consumo.

Partendo dall'attività di monitoraggio dei prezzi al consumo, ritengo utile ricordare che il Corpo è stato investito, per effetto dell'art. 23 del D.L. 269/2003, di specifiche prerogative di controllo finalizzate al "*rilevamento dei prezzi al consumo*", affinché, in presenza di "*abnormi dinamiche di aumento*" dei suddetti valori di costo, si pervenga ad un'eventuale modifica e/o integrazione degli studi di settore.

Questa tipologia di attività ispettiva si concretizza nella redazione, da parte dei militari operanti, di un'apposita scheda, nella quale viene riportato il prezzo praticato al momento dell'intervento con riferimento ai beni prescelti per ciascuna categoria economica.

I dati di riferimento sono quelli contenuti nei listini esposti dall'operatore commerciale o quelli desumibili dalla relativa documentazione contabile e fiscale.

Contestualmente, le pattuglie provvedono all'acquisizione degli elementi informativi concernenti il costo d'acquisto delle merci esaminate, così come risulta dalle fatture ricevute.

Questo tipo di rilevamento, eseguito nelle singole realtà locali, consente alla Società per gli studi di settore di revisionare i parametri di ricostruzione dei ricavi delle imprese nei comparti economici interessati, prendendo a base le percentuali di ricarico effettivamente praticate dagli operatori nelle diverse zone del territorio nazionale.

Per quest'ultima finalità, la Guardia di Finanza, a partire dal 2010 e fino allo scorso 30 aprile, ha già provveduto alla compilazione di quasi 47 mila schede per l'aggiornamento degli studi di settore.

Nell'ambito di questa attività di rilevazione dei prezzi, inoltre, le pattuglie operanti hanno costantemente cura di verificare il rispetto delle disposizioni concernenti la corretta

esposizione dei prezzi al pubblico, contestando le correlate sanzioni amministrative (che possono arrivare fino a circa 3 mila euro).

In proposito, rimarco che, nel medesimo arco temporale, sono stati redatti 3440 verbali di contestazione per l'omessa o irregolare esposizione dei cartellini dei prezzi, con una percentuale delle violazioni che si aggira intorno al 8,5% rispetto al totale degli interventi.

Se, in ultima ipotesi, dall'esame dei dati riportati sulla scheda compilata o da altre informazioni acquisite durante il controllo dovessero emergere elementi tali da ritenere che gli aumenti di prezzo non si siano correttamente tradotti in ricavi dichiarati a tassazione, i Reparti valutano l'avvio di successive e più penetranti azioni di vera e propria verifica fiscale.

b. Supporto operativo al Garante per la sorveglianza dei prezzi.

Oltre alla suddetta attività di monitoraggio dei prezzi, la Guardia di Finanza, sulla base di quanto previsto dall'art. 2, comma 199, della legge n. 244 del 2007, fornisce supporto operativo al Garante per la sorveglianza dei prezzi nell'effettuazione di indagini conoscitive, nell'ambito delle quali le nostre pattuglie possono fare ricorso agli stessi poteri investigativi attribuiti al Corpo ai fini dell'accertamento dell'imposta sul valore aggiunto e delle imposte dirette.

In base alle specifiche esigenze investigative che si prospettano, l'indagine conoscitiva può assumere diverse modalità di svolgimento, trattandosi di un tipo di controllo particolarmente duttile e adattabile al contesto di riferimento.

Talvolta, infatti, può concretizzarsi in accessi, ispezioni, verificazioni e ricerche, sul modello di quanto avviene per le vere e proprie verifiche fiscali. In altre circostanze, invece, le indagini conoscitive consistono in una mera acquisizione di dati, notizie e risultanze, finalizzata alla ricostruzione dei processi di formazione dei prezzi praticati lungo i diversi segmenti delle filiere monitorate. In quest'ultimo caso, l'indagine conoscitiva può avere anche carattere strumentale per consentire l'esercizio, da parte del citato Garante, delle sue funzioni di *moral suasion* nei confronti degli operatori di mercato.

Scendendo nel dettaglio, come preannunciato nella passata audizione, su *input* del Garante per la sorveglianza dei prezzi, nel 2010 è stata avviata un'indagine conoscitiva in materia di farmaci da banco e medicinali non soggetti a prescrizione medica. Al riguardo, sono stati effettuati interventi presso 166 punti vendita distribuiti in 14 Regioni (di cui 65 farmacie private, 25 farmacie comunali, 50 parafarmacie e 26 "corners" della GDO), rilevando l'inosservanza delle disposizioni in materia di trasparenza e pubblicità dei prezzi nel 12,6% dei casi.

Un'altra simile istruttoria è stata attivata, da maggio a luglio dello scorso anno, sulla corretta esposizione e pubblicizzazione dei prezzi praticati da 829 impianti automatici di distribuzione di prodotti petroliferi per autotrazione, rilevando 105 violazioni in materia di trasparenza e pubblicità dei prezzi, pari al 12,7% degli interventi portati a termine, di cui:

- nr. 84 per mancata esposizione dei prezzi in modo visibile dalla carreggiata;
- nr. 21 per mancata corrispondenza tra il prezzo pubblicizzato e quello praticato alla pompa.

Nei primi 4 mesi dell'anno corrente, a fronte delle persistenti tensioni sui prezzi dei carburanti per autotrazione e per verificare eventuali speculazioni legate all'aumento dell'aliquota IVA al 21%, abbiamo ulteriormente intensificato tali controlli nei confronti degli impianti di distribuzione.

In tale frangente temporale, i controlli hanno riguardato 603 distributori ed hanno portato alla constatazione di 205 violazioni: in pratica, un esercente su tre controllati è stato segnalato al sindaco competente per l'applicazione della prevista sanzione amministrativa di oltre 3 mila euro.

Recentemente sono state avviate, e sono tuttora in corso, sempre su richiesta del citato Garante, altre due indagini conoscitive. La prima, sui costi alla clientela del sistema bancario, con particolare attenzione alle commissioni sulle

operazioni effettuate allo sportello. La seconda, sulla dinamica e formazione dei prezzi dei prodotti carburanti per autotrazione GPL e metano, nonché sulla struttura dei relativi mercati di produzione e distribuzione.

c. Supporto operativo all’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

Passo ora a rimarcare il supporto operativo fornito dal Corpo all’Autorità garante della concorrenza e del mercato, sulla base di quanto stabilito in materia dalla Legge 10 ottobre 1990, n. 287 e dalla Legge 6 febbraio 1996, n. 52, per lo svolgimento di indagini conoscitive o di istruttorie finalizzate alla verifica della corretta osservanza delle norme nazionali e comunitarie che fissano il divieto di intese restrittive e di abusi di posizione dominante.

Si tratta di illeciti particolarmente destabilizzanti per la libera concorrenza, puniti con pesanti sanzioni amministrative pecuniarie che possono arrivare fino al 10% del fatturato di ciascuna impresa o ente coinvolto.

Il Corpo, a partire dal 2010, ha collaborato con l’*Antitrust*, tra l’altro, nella chiusura di due indagini conoscitive sul prezzo del GPL da riscaldamento e sulla formazione dei prezzi del mercato dell’energia elettrica in Sicilia.

Il primo procedimento, che ha riguardato le società ENI Spa, Liquigas Spa e Butan Gas Spa, si è concluso nel marzo

2010 con l'accertamento di un'intesa restrittiva della concorrenza nei mercati della distribuzione di GPL in bombole su tutto il territorio nazionale, condotta per la quale sono state comminate complessivamente sanzioni pecuniarie amministrative per circa 24 milioni di euro.

Nel secondo caso, invece, si è trattato di un'istruttoria che - avviata su segnalazione dell'*Authority* sull'energia elettrica ed il gas nei confronti delle società Enel Spa ed Enel Produzione Spa al fine di accertare l'esistenza di un abuso di posizione dominante nel mercato della vendita all'ingrosso di energia elettrica nella macrozona Sicilia - si è conclusa nel dicembre 2010 con l'accettazione degli impegni presentati dalle parti.

Attualmente sono altresì in corso tre diverse istruttorie o indagini conoscitive, deliberate dall'Autorità in argomento a seguito di apposite segnalazioni dei Reparti del Corpo e concernenti:

- l'attività di distribuzione di carburanti per autotrazione in Italia, con specifico riguardo al ruolo degli impianti indipendenti e all'utilizzo della quotazione *Platt's* come riferimento per la formazione dei prezzi;
- un'ipotesi di intesa restrittiva della concorrenza realizzata nella provincia di Caltanissetta da un'associazione di categoria locale e finalizzata all'allineamento dei prezzi di vendita al dettaglio dei prodotti della panificazione;

- il mercato della fornitura e della posa in opera di barriere di sicurezza stradali, partendo dall'ipotesi investigativa che le principali aziende attive nel settore avrebbero posto in essere un'intesa finalizzata ad alterare le dinamiche concorrenziali nell'applicazione delle gare d'appalto.

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, inoltre, anche nell'ultimo biennio, ha continuato ad avvalersi sistematicamente della collaborazione del Corpo nel perseguire quelle condotte di mercato considerabili come "*pratiche commerciali scorrette*" e per le quali il Codice del Consumo, di cui al D.Lgs. n. 206/2005, prevede sanzioni amministrative fino a 500 mila euro.

In tale ambito, a titolo esemplificativo, sono stati sanzionati, su segnalazione della Guardia di Finanza:

- alcune compagnie "*low cost*" che, su diversi portali dedicati, pubblicizzavano prezzi senza evidenziare chiaramente gli effettivi costi relativi all'acquisto del biglietto;
- diversi soggetti economici appartenenti alla grande distribuzione organizzata che ponevano in vendita prodotti a prezzi più alti rispetto a quelli reclamizzati;
- numerosi operatori di telefonia (fissa e mobile) e fornitori di servizi televisivi a pagamento che ponevano in essere condotte finalizzate ad ostacolare il passaggio ad altri

concorrenti, impedendo l'esercizio del diritto di recesso o la risoluzione del contratto;

- alcune società attive nel settore del commercio elettronico che non avevano provveduto a consegnare ai clienti la merce acquistata ovvero avevano spedito merce diversa da quella ordinata.

Una menzione a parte meritano le pratiche commerciali scorrette segnalate all'Autorità dal nostro Nucleo Speciale Tutela Mercati con riferimento al settore del credito al consumo che, secondo le previsioni dell'Osservatorio nazionale di Federconsumatori, quest'anno raggiungerà un volume di oltre 110 miliardi di euro.

Mi riferisco in particolar modo al fenomeno delle offerte di finanziamenti per acquisti di beni e servizi o prestiti personali che, facendo leva sullo stato di bisogno e sulle condizioni economiche disagiate di taluni soggetti, vengono diffuse attraverso messaggi pubblicitari ingannevoli o aggressivi, per lo più mediante volantinaggio.

Il carattere illecito e scorretto di tale propaganda è prevalentemente consistito in due elementi determinanti, che incidono in maniera fuorviante sul processo decisionale dei cittadini consumatori bisognosi di liquidità:

- la mancata indicazione del TAEG (ovvero del tasso annuo effettivo globale), non consentendo al consumatore di calcolare l'esatto importo dell'intera operazione finanziaria;

- l'omessa indicazione della qualifica di intermediario finanziario operante nel settore dei prestiti personali, cioè di soggetto che fa solo da interfaccia con la banca che materialmente è deputata all'erogazione del finanziamento.

Complessivamente, le sanzioni irrogate dall'*Antitrust* per pratiche commerciali scorrette segnalate, a partire dal 2010, dalla Guardia di Finanza, ammontano ad oltre 1 milione e 300 mila euro.

d. Attività d'indagine di polizia economico-finanziaria condotte d'iniziativa.

Il quarto settore operativo che mi rimane da analizzare è costituito dalla vera e propria attività di indagine economico-finanziaria, condotta per il contrasto dei fenomeni illeciti più gravi, dei traffici gestiti dalla criminalità, che inquinano gravemente il mercato e danneggiano gli interessi dei consumatori.

Si tratta dell'azione investigativa più qualificante, perché in essa si coniugano le analisi contabili, gli accertamenti finanziari e le tecniche di polizia giudiziaria, che costituiscono il valore aggiunto delle modalità d'indagine della Guardia di Finanza e che trovano la loro massima espressione nei c.d. "moduli operativi trasversali".

Le funzioni di polizia economica e finanziaria sono state delineate dal legislatore in modo tale da rendere possibile, se non indispensabile, un approccio interdisciplinare alle diverse forme d'illegalità che si manifestano contestualmente, mettendo così a frutto la sinergica combinazione tra analisi dei rischi, controllo del territorio e investigazioni, nella prospettiva di conseguire sempre più ampi ed efficaci risultati.

Un concreto esempio della trasversalità che contraddistingue le nostre investigazioni ci viene fornito proprio dai controlli amministrativi sulla corretta esposizione dei prezzi dei carburanti, a partire dai quali le pattuglie operanti hanno avuto modo di accertare più ampi e articolati sistemi di frode commerciale, basati sulla manomissione dei misuratori delle colonnine di erogazione del carburante, oltre, naturalmente, ai correlati aspetti in tema di evasione fiscale, disciplina delle accise e lavoro "nero".

Una serie di illeciti della specie è stata scoperta all'inizio del corrente anno dal Nucleo di polizia tributaria di Roma, che ha segnalato all'Autorità Giudiziaria alcuni tecnici manutentori che si adoperavano per "modificare" gli erogatori di numerosi impianti stradali della Capitale, permettendo ai gestori di ottenere illecitamente ingenti guadagni.

Analoghe manomissioni sono state scoperte anche a Padova, dove sono stati sequestrati 9 impianti privati e 24

colonnine erogatrici tarate al ribasso, per un totale di quasi 370 mila litri di prodotti petroliferi illecitamente commercializzati.

A Palermo, invece, è stato scoperto un distributore che riusciva a vendere “in nero” gasolio, facendo ricorso ad una sofisticata apparecchiatura elettronica che, a distanza, azionava una colonnina collegata ad una cisterna occultata all’interno di un adiacente *container*.

Altro fenomeno illecito largamente diffuso e portato alla luce da diverse indagini è quello dell’utilizzo fraudolento del gasolio agevolato per l’utilizzo in agricoltura.

Alcune aziende agricole del Veneto, ad esempio, documentando fittiziamente un’estensione dei terreni coltivati sensibilmente maggiore rispetto a quella reale, riuscivano ad ottenere annualmente un quantitativo di gasolio “agevolato” per autotrazione superiore a quello dovuto, creandosi così delle scorte illegali di carburante che utilizzavano per scopi privati.

Nel catanese, all’interno di un’area agricola in aperta campagna era stato attrezzato un vero e proprio distributore rudimentale che, alimentato da serbatoi e pompe artigianali, erogava gasolio agli automobilisti a prezzi notevolmente inferiori rispetto a quelli di mercato.

Il livello dei prezzi recentemente raggiunto dai carburanti alla pompa, inoltre, sta fungendo da incentivo a nuovi

fenomeni di contrabbando di gasolio per l'alimentazione del mercato nero. E' di pochi giorni fa, infatti, il sequestro di un ingente quantitativo di gasolio trasportato su di un furgone appena sbarcato a Genova da una nave proveniente dalla Tunisia.

Tornando ora a considerazioni di carattere più generale e a fattori comune per tutti i settori merceologici, l'attività di monitoraggio dei prezzi ha fatto emergere che le condotte illecite si manifestano con maggiore frequenza, assumendo le dimensioni di vere e proprie manovre speculative, in circostanze legate ad eventi particolari, come scioperi, terremoti, alluvioni o altre calamità naturali.

Basti pensare al caso del macellaio abruzzese che l'anno scorso ha patteggiato la pena di 3 mesi di reclusione per "*manovre speculative su merci*", in quanto nei giorni immediatamente successivi al terremoto che ha colpito l'Aquila nel 2009, approfittando del particolare momento di difficoltà nell'approvvigionamento dei beni di prima necessità e largo consumo, aveva ingiustificatamente triplicato il prezzo della carne rispetto ai listini applicati nella settimana precedente a quella del sisma.

Così come in provincia di Avellino, in occasione di uno sciopero nazionale degli autotrasportatori indetto all'inizio di quest'anno, il gestore di un distributore stradale, abusando della contingente carenza di carburante, ha aumentato sensibilmente il prezzo dei prodotti erogati, con l'aggravante

di aver artatamente esposto sui tabelloni esposti sulla carreggiata stradale un prezzo notevolmente inferiore a quello effettivamente applicato per attirare la clientela.

Abnormi rincari sono stati registrati anche a Roma in occasione della consistente nevicata dello scorso febbraio, quando da un giorno all'altro il prezzo delle catene da neve è lievitato in maniera del tutto anomala.

Dinamiche analoghe si registrano anche in occasione dei "saldi" o di altre tipologie di vendite promozionali, allorquando si verificano con maggiore frequenza comportamenti speculativi o manipolazioni sui prezzi da parte degli esercenti del commercio al minuto.

Sempre in tema di interdisciplinarietà delle nostre indagini, mi piace ricordare talune risultanze investigative che, emerse in contesti d'indagine non strettamente correlati alla trasparenza delle regole del mercato, hanno comunque dimostrato come l'andamento dei prezzi di vendita possa essere anche la conseguenza di condotte fraudolente prioritariamente finalizzate al conseguimento di altri indebiti vantaggi, quali l'evasione fiscale o l'illecito ottenimento di contributi pubblici.

In tal senso, a mero titolo esemplificativo, il Nucleo Speciale Polizia Valutaria di Roma ha scoperto nel 2011 una rilevante frode fiscale nel settore farmaceutico che aveva il combinato scopo di sottrarre materia imponibile all'erario e di ottenere indebiti rimborsi dal Servizio Sanitario Nazionale.

In pratica, una primaria società farmaceutica italiana, nell'acquistare il diritto di brevetto da multinazionali estere, aveva interposto fraudolentemente una complessa struttura di società di comodo residenti in Paesi a bassa fiscalità, determinando, in questo modo, un incremento dei costi di acquisto che si rifletteva notevolmente sul prezzo finale al pubblico delle specialità farmaceutiche.

Tale meccanismo fraudolento consentiva dunque di aumentare i guadagni, per effetto del prezzo più alto corrisposto dai consumatori e, contestualmente, di attingere indebitamente dalla spesa pubblica sanitaria e di trasferire in paradisi fiscali i maggiori redditi maturati in Italia.

Un'altra truffa aggravata ai danni dello Stato, con riflessi direttamente a carico dei consumatori, è stata quella scoperta dal Corpo nel settore dell'energia elettrica derivante da fonti rinnovabili e assimilate.

Rammento che per dare impulso alla produzione di questo tipo di energia, lo Stato, tramite il Gestore dei Servizi Elettrici, elargisce appositi incentivi che, in pratica, vengono riversati sulle bollette recapitate ai consumatori.

Le indagini svolte dal Corpo della Guardia di Finanza, avviate su segnalazione dell'Autorità per l'Energia Elettrica e il Gas, hanno consentito di rilevare che alcuni operatori economici del settore hanno ceduto energia elettrica non interamente prodotta dai propri impianti alimentati da fonti rinnovabili e assimilate, essendosi approvvigionati

artatamente da società di vendita operanti sul libero mercato.

Il nostro Nucleo Speciale Tutela Mercati ha appurato che tali acquisti hanno consentito l'illecita percezione di contributi per un valore superiore ai 20 milioni di euro.

Inoltre, nell'ultimo periodo è stata conclusa un'importante attività investigativa che ha consentito di accertare l'indebito ottenimento di contributi della stessa natura per circa 10 milioni di euro e, soprattutto, ha permesso di segnalare il blocco di ulteriori contributi richiesti per ulteriori 171 milioni di euro, che diversamente sarebbero andati a gravare sui consumatori, come maggiorazione del prezzo delle bollette dei prossimi 19 anni.

In talune circostanze, le tensioni sui prezzi possono altresì costituire l'indiretta conseguenza di altre tipologie d'illeciti, strumentali all'immissione sul mercato di merci a costo inferiore a quello corrente.

In questo contesto, una delle forme di illegalità alle quali le consorterie delinquenti fanno ricorso è quella meglio conosciuta come "frodi carosello".

In pratica, si tratta di articolate architetture commerciali realizzate da operatori economici che sfruttano il particolare regime IVA delle transazioni intracomunitarie (ovvero la tassazione nel Paese di destinazione).

L'impresa italiana - per non pagare l'IVA e, nello stesso tempo, acquisire un illecito vantaggio competitivo - interpone, tra se stessa e l'impresa comunitaria cedente, una o più imprese nazionali, comunemente denominate "*cartiere*", in quanto soggetti economici privi di qualsivoglia struttura operativa e costituite al "solo" scopo di assumere su se stesse il debito d'imposta (IVA) che si genera all'atto della prima cessione in ambito nazionale, susseguente all'acquisto comunitario.

Queste "bare fiscali" non adempiono ad alcun obbligo contabile, dichiarativo né di versamento d'imposta e cessano l'attività non appena terminata la funzione di *interposizione*, per non versare allo Stato l'IVA dovuta.

L'impresa che ha interposto la *società-cartiera*, dunque, acquista da questa ad un prezzo inferiore a quello corrente di mercato, proprio per effetto del mancato pagamento dell'IVA ad opera del "*fornitore-cartiera*".

Il fittizio circuito cartolare, così costruito ad arte, consente pertanto di praticare forme di concorrenza sleale a danno degli operatori in regola, offrendo i propri prodotti ad un prezzo di vendita inferiore al valore normale.

Per completezza, mi preme evidenziare che, nel solo anno 2011, il Corpo, in tema di frodi IVA, ha recuperato un'imposta dovuta pari a 1,79 miliardi di euro.

Sotto tutt'altro versante, perniciose distorsioni della concorrenza e un determinante nocumento al "*made in Italy*" derivano dall'immissione sul mercato di prodotti a basso costo in quanto contraffatti o, peggio ancora, pericolosi e non conformi agli *standard* di sicurezza comunitari.

In merito va rimarcato che, negli ultimi anni, l' "*industria del falso*" ha subito un incremento esponenziale e i sequestri di prodotti contraffatti o pericolosi eseguiti dai nostri reparti superano negli ultimi tempi i 100 milioni di pezzi all'anno.

Volendo fare una media giornaliera dei nostri interventi in questo settore operativo, basti pensare che nel 2011 abbiamo portato a termine una media giornaliera di 40 operazioni anticontraffazione, sequestrando ogni giorno quasi 300 mila prodotti contraffatti o insicuri: in termini di valore commerciale ciò significa che abbiamo ritirato dal mercato, con frequenza quotidiana, merce contraffatta o pericolosa per oltre 2 milioni di euro.

Tra i prodotti sottoposti a sequestro figurano centinaia di migliaia di scarpe e borse contenenti abnormi percentuali di cromo esavalente (sostanza altamente cancerogena), sigarette contraffatte con percentuali elevatissime di catrame e arsenico, oppure termocaloriferi assemblati con fibre di amianto, o rubinetti che rilasciano sostanze metalliche pesanti (piombo e nichel).

E ancora più esposti sono i consumatori se pensiamo alle frodi commerciali nel settore agroalimentare.

Il nostro Nucleo di polizia tributaria di Verona, ad esempio, ha recentemente scoperto una colossale frode commerciale nel settore del biologico. Attraverso un'articolata frode fiscale e mediante la connessa falsificazione della documentazione commerciale, oltre 700 mila tonnellate di prodotti agroalimentari convenzionali venivano fittiziamente commercializzati come biologici, con una conseguente lievitazione del prezzo di vendita e la quadruplicazione degli indebiti profitti.

Ad analoghi risultati hanno condotto due distinte indagini dei nostri Reparti di Siena e di Taranto nel settore dell'olio, che nelle scorse settimane hanno portato alla luce simili frodi commerciali, per centinaia di migliaia di litri, consistenti nella commercializzazione di falso olio extra vergine di oliva italiano che, in realtà, era prodotto di origine spagnola o greca e, in talune circostanze, presentava alte percentuali di olio lampante.

Non si può non ricordare, infine, come sul livello dei prezzi incidano direttamente anche le forti ingerenze della criminalità organizzata. In particolar modo nel settore economico dell'agroalimentare, per effetto della struttura stessa delle aziende che si presentano in gran parte secondo dimensioni contenute, rendendo il mercato frammentato, con imprese radicate a livello locale.

Tale situazione facilita le infiltrazioni mafiose che sfruttano lo stato di isolamento in cui si trovano gli imprenditori agricoli e

la loro diminuita capacità di reagire, con lo strumento della denuncia, alle pressioni malavitose.

E' stato così acclarato in atti giudiziari che diversi sodalizi legati alla criminalità sono in grado di gestire l'intera filiera produttiva e commerciale, presidiandone tutti i passaggi, utili o meno alla creazione del valore.

Tanto per fare un esempio, due nostri Reparti siciliani hanno recentemente riscontrato come operatori commerciali vicini ad ambienti malavitosi si fossero affermati sul mercato, alterando le regole della concorrenza, imponendo, anche con condotte estorsive, i loro prodotti e alterando inevitabilmente la fisiologica formazione dei prezzi.

Una menzione a parte, quale paradigma di trasversalità operativa, merita il modello investigativo attuato in un'articolata indagine condotta negli ultimi anni dal Comando Provinciale di Ragusa, che ha acceso i riflettori su un coacervo di irregolarità e di illiceità regnanti nel mercato ortofrutticolo di Vittoria.

Alla luce delle risultanze investigative raccolte, infatti, 74 commissionari avrebbero alterato le normali dinamiche di contrattazione e di conferimento delle merci, distorcendo il fisiologico sviluppo della filiera, in pregiudizio della regolamentazione di settore e a tutto danno dei produttori e dei consumatori finali.

In merito alle infiltrazioni della criminalità organizzata all'interno dello stesso mercato di Vittoria, sono in corso ulteriori approfondimenti di polizia giudiziaria, delegati dalla Direzione Distrettuale Antimafia di Catania.

Volendo fare un conclusivo accenno alle altre più importanti deleghe di indagini da parte dell'Autorità Giudiziaria, va in ultimo ricordato che i Nuclei di polizia tributaria di Roma e Varese stanno sviluppando due attività investigative originate da esposti presentati da alcune associazioni di consumatori.

Si tratta in entrambi i casi di procedimenti penali per manovre speculative sui prezzi che vedono coinvolti i maggiori operatori commerciali, rispettivamente del settore della pasta e della distribuzione di carburanti per autotrazione.

Al momento i suddetti Reparti stanno analizzando la voluminosa documentazione acquisita presso le sedi amministrative dei soggetti sottoposti ad indagine.

3. Riflessioni e proposte.

Nell'accingermi a ultimare questo mio intervento, così come già fatto nella precedente audizione, consentitemi di sottoporre all'attenzione della Commissione alcune riflessioni in chiave prospettica, soprattutto in termini di proposte legislative orientate a rendere ancora più efficace il dispositivo di

contrasto alle eterogenee forme di illiceità che, a diverso titolo, incidono negativamente sulla corretta e fisiologica formazione dei prezzi.

E ciò partendo dal presupposto che, nel libero mercato, il prezzo deve sempre rappresentare il punto di reale incontro tra domanda e offerta, affinché, da un lato, il profitto sia allocato equamente tra i molteplici operatori della filiera e, dall'altro, il consumatore finale possa disporre di tutti gli elementi necessari per determinare a ragion veduta le proprie scelte di acquisto.

Riteniamo, in tal senso, che il legislatore possa collocarsi nel solco segnato da recenti interventi normativi che hanno notevolmente migliorato il presidio normativo di prevenzione e repressione delle diverse manifestazioni di illegalità che attanagliano il mercato dei beni e dei servizi.

Mi riferisco, in particolare, alla Legge nr. 99/2009 in materia di contraffazione e tutela del "*made in Italy*", alla Legge nr. 4/2011 in materia di etichettatura della qualità dei prodotti alimentari (cui ha fatto seguito il regolamento UE nr. 1169 del 2011) e all'art. 62 del Decreto Legge nr. 1/2012 che, per fare fronte alle numerose segnalazioni di pratiche commerciali sleali nella filiera distributiva, ha introdotto una rinnovata disciplina delle relazioni commerciali riguardanti la cessione di prodotti agricoli e agroalimentari.

Proseguendo in questo senso, come evidenziato nella scorsa audizione e sulla scorta delle ulteriori esperienze maturate,

confermiamo anche oggi la necessità di adeguare le due fattispecie di reato previste dal codice penale in materia di prezzi - gli articoli 501 (aggiotaggio) e 501-*bis* (manovre speculative su merci) - alla effettiva pericolosità dei fenomeni di manipolazione, che rischiano di essere sempre più diffusi per effetto delle attuali condizioni di crisi economica e dei suoi riflessi in termini di calo dei consumi.

L'attuale formulazione degli articoli 501 e 501-*bis* del codice penale prevede una fattispecie di reato risalente nel tempo, molto complessa e difficile da riscontrare nella realtà, al punto che risulta praticamente disapplicata, in quanto la norma incriminatrice ruota intorno ad eventi di dimensioni macroscopiche, difficilissimi da configurare, che attengono alla messa in pericolo del "mercato interno" delle merci, ossia dell'economia nazionale complessivamente intesa.

Per converso, le frodi per aggiotaggio dei prezzi che vengono accertate nella realtà di fatto hanno sempre una rilevanza non nazionale, bensì locale, in quanto hanno dimensioni tali da non influenzare tutto il "mercato interno", ma solo i mercati di singole zone del territorio dello Stato (più o meno estese), per cui allo stato non sono penalmente perseguibili.

L'allarme sociale e il disvalore di tali condotte fraudolente, che danneggiano enormemente l'economia, nonché la concorrenza di mercato e gli interessi dei consumatori, richiederebbero una revisione della norma in esame, per aggiornarla e renderla

coerente con il sistema legislativo più generale previsto dalle disposizioni comunitarie in materia di *antitrust*.

Infatti:

- l'art. 82 del Trattato CE prevede il divieto di sfruttamento abusivo da parte di una o più imprese di una posizione dominante "*sul mercato comune o su una parte sostanziale di questo*";
- allo stesso modo, gli artt. 2 e 3 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, vietano le intese restrittive della libertà di concorrenza e gli abusi di posizione dominante "*all'interno del mercato nazionale o in una sua parte rilevante*".

Pertanto, sembra opportuno proporre la sostituzione nell'art. 501 e 501-*bis* del concetto di "*mercato interno*" che è troppo ampio, con quello di "*mercato nazionale o una parte rilevante di questo*" che è più ristretto, concreto e già noto nel campo del diritto, da più di 20 anni di applicazione della legge n. 287/1990.

Su questa linea, al fine di incidere adeguatamente sulla capacità di deterrenza e di punizione corrispondenti alla percezione della pericolosità delle fattispecie, si potrebbe prevedere altresì un'ipotesi di graduazione delle pene a seconda della gravità della condotta, nel senso che le frodi a danno di una parte rilevante del mercato nazionale verrebbero sanzionate con una pena edittale più grave (reclusione fino a 4 anni), mentre quelle che riverberano effetti di turbativa solo sul mercato locale o provinciale (quindi, per aumenti o diminuzioni

fraudolente dei prezzi in uno o più comuni della stessa provincia, e non in due o più province del territorio nazionale) potrebbero comportare l'applicazione della pena tuttora vigente (fino a tre anni).

Si potrebbe, altresì, prevedere per le condotte speculative poste in essere a ridosso o a seguito di calamità naturali (alluvioni, terremoti, etc.) una specifica aggravante, contemplando la pena della reclusione fino a sei anni e consentendo agli organi di polizia, in questo modo, di attivare poteri investigativi più penetranti.

Al fine di aggredire l'indebito arricchimento che ha trovato origine nelle manovre speculative sui prezzi, infine, sarebbe il caso di prevedere, analogamente a quanto avviene per altre fattispecie penalmente rilevanti di particolare gravità, un'apposita norma che contempli, in caso di condanna, la confisca obbligatoria del prezzo, del profitto e del prodotto del reato nonché delle cose che sono servite o sono state destinate a perpetrarlo, prevedendo la possibilità di applicare la predetta misura ablativa anche con riferimento al *tantundem* (ovvero "*per equivalente*").

Concludo questa mia audizione, sperando di essere riuscito a fornire alla Commissione elementi utili per l'indagine conoscitiva in corso attraverso l'illustrazione del lavoro che viene svolto dai Reparti della Guardia di finanza, a tutela della legalità, della trasparenza e del rispetto delle regole, che sono

il presupposto per la crescita dell'economia e per la difesa degli interessi dei consumatori.

Vi ringrazio per l'attenzione.