

Doc. XXIII
n. 8

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA
SUL FENOMENO DELLA MAFIA E SULLE ALTRE
ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

(istituita con legge 23 marzo 1988, n. 94)

(composta dai senatori: Chiaromonte, Presidente; Vitalone, Calvi, Vice Presidenti; Azzarà, Segretario; Alberti, Benassi, Cappuzzo, Corleone, D'Amelio, Ferrara Pietro, Fogu, Gualtieri, Imposimato, Lombardi, Murmura, Pisanò, Sartori, Sirtori, Tripodi, Vetere, Vitale; e dai deputati: Guidetti Serra, Segretario; Andò, Azzaro, Bargone, Baruffi, Becchi, Binetti, Bruno Paolo, Cafarelli, De Lorenzo, Forleo, Lanzinger, Lo Porto, Mancini Giacomo, Mannino Antonino, Meleleo, Mongiello, Umidi Sala, Vairo, Violante)

Relazione sulle risultanze dell'indagine del gruppo di lavoro della
Commissione incaricato di svolgere accertamenti sull'uso illecito degli
stanziamenti comunitari

approvata dalla Commissione nella seduta del 10 maggio 1989

Comunicata alle Presidenze il 12 maggio 1989

ai sensi dell'articolo 1 della legge 23 marzo 1988, n. 94

SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

IL PRESIDENTE

Prot. 1674/89

Roma, 12 maggio 1989

Onorevole Presidente,

Le trasmetto, ai sensi dell'art. 1 della legge 23 marzo 1988, n.94, l'unita relazione sulle risultanze dell'indagine del gruppo di lavoro della Commissione incaricato di svolgere accertamenti sull'uso illecito degli stanziamenti comunitari, che questa Commissione parlamentare d'inchiesta ha approvato nella seduta dell'10 maggio u.s.

Con i migliori saluti

Gerardo Chiaromonte



Senatore
Prof. Dott. Giovanni SPADOLINI
Presidente del
Senato della Repubblica

R O M A

SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

IL PRESIDENTE

Prot. 1676/89

Roma, 12 maggio 1989

Onorevole Presidente,

Le trasmetto, ai sensi dell'art. 1 della legge 23 marzo 1988, n.94, l'unita relazione sulle risultanze dell'indagine del gruppo di lavoro della Commissione incaricato di svolgere accertamenti sull'uso illecito degli stanziamenti comunitari, che questa Commissione parlamentare d'inchiesta ha approvato nella seduta dell'10 maggio u.s.

Con i migliori saluti

Gerardo Chiaromonte



Onorevole
Dott. Leonilde IOTTI
Presidente della
Camera dei deputati

R O M A

SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATICOMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

Relazione sull'uso illecito degli stanziamenti comunitari approvata dalla Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali similari nella seduta del 10 maggio 1989

Il 14 febbraio 1989 la Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali similari ha istituito, su proposta del Presidente ed ai sensi dell'art. 15 del proprio regolamento, un gruppo di lavoro composto dai senatori Calvi, Cappuzzo e Vitale, incaricato di riferire alla Commissione stessa sul fenomeno dell'uso illecito degli stanziamenti comunitari e, più in generale, sulle frodi ai danni del bilancio comunitario in relazione alla presenza di organizzazioni criminali di stampo mafioso nei circuiti di erogazione dei fondi CEE, particolarmente nel settore agro-alimentare.

La Guardia di finanza, l'Alto Commissario per il coordinamento della lotta contro la delinquenza mafiosa, rappresentanti di organismi comunitari ascoltati nel corso di un sopralluogo effettuato a Bruxelles il 2 e 3 marzo scorsi, la rappresentanza permanente d'Italia presso le Comunità europee,

SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATICOMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

l'ispettorato centrale repressione frodi del ministero dell'agricoltura e delle foreste, l'AIMA, l'Age-control, l'assessore agricoltura e foreste della Regione siciliana, la confindustria, la confagricoltura, la confcoltivatori, l'unione nazionale produttori oleari, l'unione nazionale dei produttori ortofrutticoli, qualificati esperti che hanno proceduto all'esame dei dati concernenti procedimenti penali per reati riconducibili all'uso illecito di fondi comunitari, hanno tutti efficacemente contribuito a porre la Commissione in grado di formulare una serie di meditate impressioni, di valutazioni sul fenomeno e di proposte normative, amministrative ed organizzative atte ad arginarlo. Tanto più che, con l'imminente completamento del mercato unico europeo, l'abbattimento delle frontiere interne potrebbe provocare un vistoso incremento delle frodi comunitarie qualora non si provvedesse per tempo ad adottare idonee misure di contenimento, sia a livello europeo sia da parte degli Stati membri.

Nella relazione del comando generale della Guardia di finanza, svolta nell'agosto scorso sull'attività nella lotta alla criminalità di tipo mafioso, la frode comunitaria è valutata come una delle fonti di finanziamento di tali associazioni, considerata emergente, di rilevante importanza e caratterizzata da illecite contribuzioni comunitarie conseguite

SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATICOMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

mediante artifici gestionali e falsità documentali difficilmente perseguibili.

Da una serie di controlli e di verifiche, effettuati da reparti del corpo di elevata professionalità, s'individua la forma di queste attività illecite principalmente nell'emissione e/o utilizzazione di fatture fittizie comprovanti l'esistenza di operazioni ammesse al beneficio di contribuzioni comunitarie. All'uopo è stato istituito, il 15 maggio 1986 dal Ministro dell'agricoltura e su proposta dell'Alto Commissario per il coordinamento della lotta contro la delinquenza mafiosa, presso il ministero dell'agricoltura un comitato ad hoc, al fine di individuare i settori agricoli interessati dalle politiche d'intervento della CEE che sono più esposti all'influenza della criminalità organizzata. Lo stesso ufficio dell'Alto Commissario ritiene vi siano organizzazioni criminali capaci di dotare di documentazione falsificata tutti i potenziali utenti.

Non è agevole tracciare un quadro di tutte le infrazioni dolose commesse da persone o associazioni di persone, le quali determinano un danno finanziario al bilancio della CEE dal quale si traggono i fondi per le politiche di sostegno del settore agro-alimentare, primo fra essi il fondo europeo

SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATICOMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

agricolo di orientamento e garanzia. Secondo il vigente sistema, ciascuno Stato membro individua gli organismi nazionali di gestione e di erogazione dei fondi suddetti. Oltre ai ministeri dell'agricoltura e della marina mercantile, per quanto riguarda in particolare i fondi del FEAOG, va menzionata l'azienda di Stato per gli interventi diretti a sostegno del mercato agricolo interno.

In particolare, per quanto riguarda il ministero dell'agricoltura e delle foreste, il decreto-legge 18 giugno 1986, n. 282, convertito nella legge 7 agosto 1986, n. 462, ha istituito, presso il ministero stesso, l'ispettorato centrale repressione frodi, che si articola perifericamente in 22 uffici con competenze territoriali a livello interregionale, regionale e interprovinciale. Tale struttura si avvale di personale qualificato cui fa da supporto l'attività di analisi dei prodotti agro-alimentari svolta dai laboratori annessi ad ogni ufficio periferico.

Oltre alle funzioni connesse alla qualità delle merci, sia nella fase della produzione sia in quella della commercializzazione, particolare importanza riveste l'attività di controllo correlata alla lotta contro le frodi commesse a danno della CEE.

SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATICOMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

La legge 23 dicembre 1986, n. 898, recante misure urgenti in materia di controlli degli aiuti comunitari alla produzione dell'olio di oliva e la legge 4 novembre 1987, n. 460, recante nuove norme in materia di produzione e commercializzazione dei prodotti vitivinicoli, nonché sanzioni per l'inosservanza di regolamenti comunitari in materia agricola, attribuiscono al ministero ed all'ispettorato particolari poteri sanzionatori, sia di natura penale sia amministrativa. L'ispettorato è ancora in corso di potenziamento in relazione ai sempre più complessi compiti che è chiamato a svolgere. Sembra potersi affermare che, allo stato, non siano sufficientemente attivate procedure di controllo che, partendo da verifiche fiscali, risultino idonee a prevenire, scoprire e reprimere illeciti a danno del bilancio comunitario perpetrati da persone e associazioni criminali. L'attività dell'AIMA copre la quasi totalità della produzione agro-alimentare e si traduce in piani di intervento per la regolazione dei mercati, ad eccezione di quelli già riservati ad altri specifici organismi di intervento. I controlli sugli interventi stessi, sia in fase istruttoria sia nel periodo successivo all'erogazione degli aiuti, sono affidati, in modo assai disorganico, a numerosi enti e uffici (ispettorati provinciali dell'agricoltura e

SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATICOMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

dell'alimentazione, enti di sviluppo, uffici speciali di amministrazioni provinciali e comunali, ispettorato repressione frodi, Agecontrol, Guardia di finanza e uffici tecnici delle intendenze, prefetture, commissioni provinciali per il ritiro dal mercato dei prodotti, unioni e associazioni di produttori dei vari settori, consorzi di qualità, ministeri del tesoro e dell'agricoltura e reparto dei carabinieri presso quest'ultimo, istituto per il commercio con l'estero e vari altri).

Va inoltre sottolineato che i sopra menzionati enti e uffici operano con competenze variamente ripartite nei singoli settori agro-alimentari: anche ciò rende assai difficile lo svolgimento organico dell'attività di controllo. Da tale situazione appare evidente la necessità di porre ordine nell'ambito della definizione degli organismi da incaricare per tali compiti, tenendo conto delle specifiche competenze e delle esigenze tecniche ed operative degli accertamenti da effettuare per verificare la regolare applicazione degli interventi comunitari e nazionali per i quali l'AIMA è chiamata ad erogare i relativi aiuti.

Tale stato di cose, peraltro, ha già penalizzato l'Azienda, in quanto la Commissione della CEE non ha

SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATICOMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

riconosciuto ammissibili al bilancio del FEAOG 158 miliardi, erogati in Italia a titolo di aiuti al consumo negli anni 1984/85 e 86, in base alla considerazione che i controlli sulla regolarità di dette erogazioni non erano stati effettuati in modo soddisfacente.

La necessità di sopperire comunque a tali carenze e di predisporre una struttura che, per dimensione e per compiti, possa assicurare l'effettuazione di controlli in misura e modi idonei a contenere nei limiti ragionevoli e fisiologici il fenomeno delle truffe all'AIMA - che specialmente negli ultimi anni ha assunto dimensioni notevoli e diffuse - ha indotto il Governo a porre allo studio un disegno di legge, che dovrebbe essere varato quanto prima, volto a riordinare i compiti di controllo dell'AIMA e ad istituire nell'ambito dell'Azienda un apposito ufficio ispettivo, articolato in servizi suddivisi per settore di attività e per comparti merceologici.

L'esito favorevole di tale iniziativa legislativa potrebbe contribuire concretamente a porre un freno alle attività fraudolente nei confronti della AIMA che, in assenza di idonee iniziative, potrebbero assumere dimensioni non più controllabili.

I regolamenti CEE n. 2261 e 2264 del 1984 e n. 27 del 1985, sono alla base dell'istituzione dell'Agecontrol S.p.A., al fine di esercitare i

SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATICOMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

controlli previsti dalla normativa comunitaria e nazionale per gli aiuti all'olio di oliva. Nel primo periodo di attività sono stati esercitati controlli sugli organismi professionali dei produttori, sui frantoi oleari, sulle aziende di imbottigliamento dell'olio di oliva, sui produttori olivicoli associati e non, riconosciuti dal ministero dell'agricoltura.

In tre anni di attività sono stati svolti circa 36.000 controlli (documentali e sostanziali) e presentate alle competenti autorità (magistratura, guardia di finanza, AIMA e ministero dell'agricoltura), oltre 7500 rapporti e segnalazioni, per un ammontare di aiuti comunitari indebitamente percepiti pari a complessivi 15 miliardi circa.

Azioni illecite in danno del bilancio comunitario sono state riscontrate in diverse regioni italiane e, con intensità decrescente, in Basilicata, Calabria, Puglia, Sicilia e Campania. I modelli più recenti di frodi sono rappresentati da maggiorazioni del quantitativo di olive pervenute ai frantoi e di olio prodotto; maggiorazioni del numero delle piante di olivo e dei fondi coltivati a uliveto.

L'Agecontrol sottolinea che le frodi comunitarie vengono alimentate dal sistema fiscale gravemente lacunoso che caratterizza tutte le fasi dell'attività agricola: ciò rende evidentemente assai difficile

SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATICOMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

l'operato degli organi di controllo, che spesso non trovano i documenti fiscali necessari al riscontro degli atti connessi alle procedure di intervento comunitario sui mercati agricoli.

Si delinea un quadro - se pur con precise differenziazioni - non certo tranquillizzante.

Sembra prevalere, numericamente, una situazione di irregolarità, anche gravi, che investe tutto l'arco dei soggetti interessati; eccezion fatta per le organizzazioni professionali, i cui comportamenti stanno rientrando, nella generalità, in uno standard progressivamente sempre più in accordo con le regole comunitarie.

Entrando nel merito dei singoli momenti dell'attività ispettiva, tuttavia, questa indicazione di carattere generale assume toni specificatamente più allarmanti, attraverso l'evidenza di comportamenti prevalentemente fraudolenti e con incidenze elevate di punibilità.

Se da un lato, infatti, il volume dei controlli finora effettuati dalla Agenzia rappresenta un campione progressivamente sempre più significativo, ma comunque limitato rispetto all'intero settore, dall'altro esso ha consentito di verificare l'effettivo sviluppo della frode comunitaria per mezzo di complesse interconnessioni fra i diversi soggetti interessati

SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATICOMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

all'aiuto stesso.

Ciò attraverso comportamenti settoriali certamente non generalizzabili, ma comunque non irrilevanti, quali ad esempio quelli riscontrati nella campagna 1987/88 attraverso il controllo sul campo dei produttori associati, in cui - nel campione adottato - presso il 76 per cento dei soggetti è stato rilevato un comportamento fraudolento in termini di elevate differenze di numero di piante di olivo.

Com'è noto la CEE, attraverso un articolato quadro di possibili interventi, tende ad una regolarizzazione dei mercati per mezzo di finanziamenti. La Guardia di finanza fa conoscere che nel 1987 ha accertato il compimento di attività fraudolente per oltre 200 miliardi e, nel 1988, per 150 miliardi; somme riferite a violazioni ingenti e complesse, senza occuparsi della trasgressione minuta, che tuttavia deve ritenersi esistente, ma facilmente celabile tra le numerosissime domande per l'erogazione di fondi presentate attualmente dai produttori agricoli.

Il quadro normativo comunitario di riferimento è caratterizzato da un'ampia diversificazione di regole, indotte dall'esigenza di assicurare appropriati benefici alle singole produzioni e alle diverse fasi produttive. Ciò finisce per facilitare l'adozione di condotte

SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATICOMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

fraudolente che consentono, fra l'altro, di eludere il pagamento di tributi dovuti importando prodotti da paesi terzi; beneficiare indebitamente di restituzioni per favorire l'esportazione; conseguire aiuti e contributi vari per regolarizzare i mercati agricoli. Il tutto attraverso l'utilizzazione di documenti falsi - che costituiscono il presupposto indispensabile per accedere al sistema degli aiuti comunitari.

Il grande numero delle frodi comunitarie perpetrate da singoli operatori o da associazioni produttive posto in relazione con l'entità delle contribuzioni illecitamente percepite, che è stata sopra ricordata, non fa ritenere che le organizzazioni delinquenziali di stampo mafioso siano presenti in modo massiccio nei flussi contributivi della Cee. Nota tuttavia la Guardia di finanza che la tendenza del fenomeno è nel senso di una crescente attenzione dell'imprenditoria mafiosa, riservata in particolare al sistema degli aiuti con riferimento ai flussi più ingenti di essi.

Anche secondo le valutazioni dell'Alto Commissario per il coordinamento della lotta contro la criminalità mafiosa non vi sono - allo stato - elementi certi che provino l'esistenza di uno specifico rapporto tra le frodi comunitarie e le associazioni

SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATICOMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

di tipo mafioso, tale da poter imputare a queste ultime l'insorgere ed il permanere di un fenomeno che interessa del resto tutti i Paesi europei. Vi sono tuttavia elementi i quali consentono di rilevare il crescente interesse delle organizzazioni mafiose verso il settore comunitario, sicché esse non possono essere ritenute estranee al recente lievitare delle frodi comunitarie.

Va inoltre tenuta in considerazione la potenzialità espansiva del fenomeno stesso, collegata al processo di integrazione comunitaria che subisce in questa fase una forte accelerazione. Gli aiuti comunitari, purtroppo non assistiti da un efficace sistema di controlli in funzione preventiva, si presentano come possibile cospicua fonte di finanziamento per organizzazioni criminali protese nel contempo a reinvestire, sia costituendo apposite strutture imprenditoriali sia penetrando in imprese già operanti, mediante l'apporto di danaro di illecita provenienza.

Come emerge dal sopralluogo compiuto a Bruxelles dal gruppo di lavoro non vi sono dati certi circa l'entità delle frodi, ma una recente ipotesi, affacciata dai responsabili delle Comunità, fa ritenere che esse possano ammontare all'8-10 per cento del bilancio comunitario. Considerato che per l'anno in corso si

SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATICOMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

prevede un bilancio di circa 44 miliardi di ECU, ecco che una percentuale come quella indicata porterebbe a cifre superiore ai 6 mila miliardi di lire. Si tratta - è bene ribadirlo - di cifre soltanto indicative o, meglio ancora, di ipotesi di studio; sono dati tuttavia che rendono credibile l'interesse della grande criminalità organizzata, avuto riguardo alla crescita potenziale del fenomeno, correlata alla vigorosa spinta in atto verso la libera circolazione delle merci, dei servizi e dei capitali nell'area comunitaria. Questo essendo il quadro in cui il fenomeno si verifica, pienamente giustificata appare l'istituzione, da parte della Commissione di Bruxelles, di una unità di lotta contro le frodi (UCLAF), con il cui responsabile i componenti il gruppo di lavoro hanno avuto un incontro negli uffici della Commissione. In quella sede è stato posto l'accento sulla temuta crescita del fenomeno in relazione all'abolizione dei controlli doganali all'interno dell'area comunitaria. Per questi motivi il Presidente della Commissione CEE, Delors ha annunciato che, qualora nei prossimi due anni non si registrino risultati positivi nella lotta contro le frodi comunitarie, verrà - al limite - valutata anche l'opportunità di conferire poteri di polizia ad un organismo comunitario. In sostanza, tra i responsabili delle Comunità si ritiene che la normativa sugli aiuti

SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATICOMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

e, in generale, le politiche di intervento nel settore agro-alimentare sono caratterizzate da regole troppo complesse, atte a generare comportamenti di difficile controllabilità. Tali norme vanno pertanto semplificate e, nella misura del possibile, standardizzate. Si ritiene indispensabile la collaborazione fra Cee e Stati membri ai quali rimane affidata la maggiore responsabilità per l'azione di repressione e di arginamento del fenomeno, atteso che i controlli sui documenti prodotti dagli operatori è affidato esclusivamente alle autorità di essi. E' emersa altresì la necessità di varare una normativa doganale comune che accompagni quella già esistente e concernente le tariffe doganali.

Anche dal responsabile della citata UCLAF è stata sottolineata la grande libertà di azione di fatto concessa a chi è intenzionato a perpetrare frodi comunitarie: ciò rende necessario il rafforzamento di controlli amministrativi a livello interno e, a livello comunitario, il ricorso a coraggiose iniziative di coordinamento, promuovendo l'armonizzazione delle legislazioni degli Stati membri. Per quanto riguarda la legislazione italiana, viene da più parti sottolineata l'assoluta ineguatezza della legislazione fiscale, la quale dovrebbe rendere effettivo l'obbligo

SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATICOMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

di emettere fatture e bolle di accompagnamento, documenti questi che consentirebbero di fissare dei riscontri alle operazioni di aiuto comunitario.

Pertanto, intorno all'agricoltura caratterizzata dagli aiuti della Cee, si è creata una rete di interessi economici, a volte criminali, e una rete di complicità a vari livelli che coinvolge in alcune regioni meridionali anche la mafia, la camorra e la 'ndrangheta.

Va anche fatto cenno al sistema delle sanzioni poste per scoraggiare le principali pratiche fraudolente che consistono:

- a) nel versamento irregolare di restituzioni alle esportazioni agricole;
- b) nella concessione anormale di montanti compensativi monetari;
- c) in aiuti non dovuti mediante l'esibizione di documenti ideologicamente falsi;
- d) in spese di intervento indebitamente attribuite.

Tali illecite finalità si perseguono attraverso forme di reato-mezzo basate su una documentazione ingannevole: essa concerne sia la specie dei prodotti agricoli sia l'origine o la destinazione delle merci sia il valore, il peso e la qualità di esse.

Va poi sottolineata la tendenza a costituire associazioni di produttori, anche nella forma cooperativistica, che favoriscono la possibilità, da

SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATICOMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

parte di un limitato numero di operatori dotati di cospicue disponibilità finanziarie, di anticipare ai piccoli produttori, almeno in parte, le somme loro spettanti. Ciò avviene acquistando i prodotti da questi ultimi, i quali finiscono con l'accettare prezzi inferiori a quelli fissati dalla CEE pur di ottenere il pagamento immediato.

Gli articoli 13 e seguenti del regolamento CEE del 18 maggio 1972 relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore degli ortofrutticoli e, più in particolare, gli articoli 4 e seguenti del regolamento CEE del 19 giugno 1978, n. 1360 fissano la vigente disciplina concernente le associazioni di produttori e le relative unioni.

Sembra opportuno -alla luce della non sempre chiara attività di tali associazioni, avuto riguardo anche alla effettiva rappresentatività dei singoli produttori aderenti- proporre in sede comunitaria una modificazione delle norme citate. Occorre infatti ovviare alla mancanza di informazioni certe in ordine alle basi produttive ed alla compagine sociale delle associazioni dei produttori.

La conoscenza reale e il controllo incrociato delle compagini sociali delle associazioni di produttori è, infatti, l'obiettivo da conseguire prioritariamente

SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATICOMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

nei settori in cui la normativa comunitaria e/o nazionale affidi ad esse compiti di accertamento o d'istruttoria collegati direttamente o indirettamente alla erogazione di aiuti o premi. Infatti solo attraverso la trasparenza delle basi associative e la conoscenza dei dati relativi alla realtà produttiva rappresentata sarà possibile evitare il fenomeno delle duplicazioni associative, cioè della contemporanea iscrizione di uno stesso produttore presso associazioni operanti nel medesimo settore produttivo.

Su questa strada - dopo prolungate sollecitazioni - il ministero dell'agricoltura si è recentemente avviato emanando una circolare con la quale si prevede l'istituzione dell'anagrafe dei produttori ortofrutticoli aderenti ad associazioni riconosciute. Con essa si fa obbligo alle stesse associazioni di riportare su supporto magnetico i dati relativi alla propria anagrafe soci ed alle produzioni da essi trattate con i relativi dati catastali. Il progetto rientra nell'ambito dell'attuazione del Sistema informatico agricolo nazionale (S.I.A.N.).

Anche la confagricoltura conferma che le frodi a danno della CEE si verificano essenzialmente nel settore degli interventi di mercato, cioè delle misure finanziarie del FEOAG/ sezione garanzia e che le ragioni del verificarsi di questi illeciti vanno ricercate nella complessità dei meccanismi di aiuto e nella

SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATICOMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

impossibilità di effettuare controlli puntuali e generalizzati.

Per quanto riguarda i controlli, la confagricoltura ritiene che, con la costituzione dell'AGECONTROL, la situazione si stia avviando a normalità per quanto concerne l'aiuto alla produzione nel settore dell'olio d'oliva, poiché - specie in seguito alla realizzazione dello "schedario olivicolo" - il rischio di frodi dovrebbe ridursi a livelli minimi; in prospettiva, con la costituzione del catasto vinicolo, anche il settore vitivinicolo potrà essere sufficientemente controllato. Ciò che appare di più difficile soluzione è il problema delle colture annuali (colture cerealicole - semi oleosi - produzioni ortive, ecc.) che di anno in anno possono subire variazioni anche sensibili quanto alla loro destinazione e per le quali non è agevole accertare l'effettiva superficie interessata sulla base di indicazioni catastali o rilevazioni aerofotogrammatiche.

Passando ad una disamina dei singoli settori produttivi agricoli - argomento approfondito dalla stessa confagricoltura in una nota trasmessa alla Commissione - si rileva in primo luogo che tra i cereali il problema riguarda quasi esclusivamente il grano duro per il quale l'aiuto per ettaro alla produzione

SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATICOMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

riguarda circa 300.000 produttori per circa 1.700.000 ettari, con una media unitaria di poco più di 5 ettari, che lascia presumere che si denunciino superfici coltivate superiori a quelle effettive.

Di rilievo anche le frodi nel settore del tabacco, per il quale, pure, viene applicato un sistema di controlli che prevede verifiche sia in campo che nei magazzini di trasformazione; il meccanismo di tali verifiche consente, al momento dell'ingresso del tabacco nei magazzini, valutazioni non reali e corresponsione illegittima del premio anticipato.

Per quanto riguarda i semi oleosi (soprattutto soia e girasole) è realistico ritenere che persista una ingente presenza di frodi: per la soia il presupposto della frode risiede nel rapporto di connivenza che si instaura tra agricoltore e primo acquirente al fine di "gonfiare" i cali di sbarco e di creare superfluo in nero che, tramite intermediari di pochi scrupoli, vengono ceduti all'agricoltore o ad un eventuale prestanome affittuario; per il girasole il momento debole del sistema è piuttosto rappresentato dalla fase di commercializzazione in cui, dato l'elevato numero di operatori commerciali che intervengono e che organizzano centri propri di ritiro di seme possono verificarsi manovre illecite per aumentare la produzione

SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATICOMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

effettivamente raccolta.

Nel settore degli ortofrutticoli sono riscontrabili irregolarità nella quantificazione della merce ritirata dal mercato (per lo più attraverso la registrazione di carichi inesistenti) ed inefficaci appaiono i controlli che dovrebbero essere compiuti dalle stesse associazioni dei produttori sulle quantità che vanno sul mercato (anche in relazione alla produzione prevista), alle quantità che vanno all'industria di trasformazione e alle eventuali quantità da ritirare.

Con riferimento al settore zootecnico vanno segnalate irregolarità diffuse, già verificabili da un confronto tra il numero dei capi eligibili al premio ed il monte dei premi effettivamente riscossi (ciò sia per il premio "nascita vitelli" sia per quello "vacche nutrici" sia per il premio "carni ovine"). Ulteriori possibilità di frode possono verificarsi sia nelle pratiche per la esportazione verso Paesi terzi - attraverso le restituzioni all'esportazione concesse dalla Comunità per prodotti di qualità superiore o anche totalmente diversi da quelli esportati - sia nella fabbricazione di prodotti caseari.

Con la "Dichiarazione della lotta contro le frodi", in occasione della riunione del Consiglio dei

SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATICOMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

ministri finanziari della CEE del 13 marzo 1989, e con la approvazione da parte del Parlamento europeo di una risoluzione nella seduta del 13 aprile 1989, le istituzioni comunitarie hanno mostrato una chiara volontà di affrontare con risolutezza il fenomeno ed hanno individuato alcuni punti fermi nella strategia di contrasto.

In particolare, nella relazione del parlamentare europeo Dankert, si ribadisce che, "stando ad alcune stime", il 10 per cento del bilancio CEE finirebbe per essere appannaggio dei frodatori e che, a parere di "alcuni esperti dei servizi nazionali di investigazione", vi sarebbe in tali frodi "il coinvolgimento di organizzazioni criminali quali, ad esempio, la mafia e l'IRA". Viene inoltre valutato che le frodi "sono soprattutto dovute al fatto che la legislazione CEE è troppo complicata, troppo differenziata, incompleta e suscettibile di molteplici interpretazioni, mentre mancano spesso tecniche di controllo univoche ed applicate in maniera uniforme nella Comunità".

Nella già ricordata risoluzione approvata dal Parlamento europeo vengono individuati gli strumenti per la prevenzione e la lotta alle frodi. Essi mirano ad una semplificazione della legislazione comunitaria e ad un rafforzamento dei sistemi di controllo previsti

SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATICOMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

anche attraverso la armonizzazione a livello comunitario dei controlli espletati nei singoli Stati membri.

La Commissione europea, dal canto suo, si è già impegnata a rivedere la sua proposta relativa al controllo e alla sorveglianza delle restituzioni all'esportazione sulla scorta delle osservazioni formulate dalla Corte dei conti europea, e propone modifiche intese a migliorare il funzionamento e il controllo del regime delle scorte all'intervento, a proporre una modifica della direttiva n. 435 del 1977, relativa al controllo della compatibilità delle imprese beneficiarie del FEOAG/sezione garanzia, ad esaminare l'attuazione da parte degli Stati membri delle modalità di controllo previste dalla nuova normativa dei fondi strutturali, a proporre un progetto di codice europeo delle dogane e misure intese a semplificare le procedure del transito comunitario. La Commissione ha anche preannunciato un'azione di semplificazione dei regolamenti agricoli nei quali dovranno essere incluse opportune misure di controllo e sanzioni amministrative.

Prima dell'entrata in vigore del decreto-legge 27 ottobre 1986, n. 701, convertito con modificazioni, nella legge 23 dicembre 1986, n.898, recante misure urgenti in materia di controlli degli aiuti comunitari alla produzione dell'olio d'oliva (ma contenente un precetto e una sanzione penali per tutte le attività fraudolente a danno del Fondo europeo agricolo di

SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATICOMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

orientamento e garanzia), gli illeciti comunitari venivano giuridicamente ricondotti alla fattispecie normativa di truffa aggravata, di cui al secondo comma dell'articolo 640 del Codice penale della quale sussistevano tutti gli estremi. In particolare non era dubbia la sussistenza della circostanza aggravante ad effetto speciale del "fatto commesso a danno dello Stato o di altro ente pubblico", poiché i comportamenti fraudolenti attingevano, depauperandole indebitamente, alle risorse finanziarie di un ente pubblico dell'ordinamento nazionale, quale è l'azienda di Stato per interventi diretti a sostegno del mercato agricolo. A conclusioni non diverse si perveniva, in passato, anche con riferimento ad ogni altra condotta criminosa rientrante nel novero delle cosiddette frodi comunitarie, poiché, in ogni caso, sussisteva un concreto danno per la finanza pubblica nazionale, realizzato o direttamente - per le erogazioni a carico degli enti pubblici italiani - o indirettamente - per quelle a carico dei fondi europei - essendo questi costituiti con fondi attinti dai bilanci degli Stati membri.

Tale configurazione giuridica dei fatti, rispondenti peraltro ad una consolidata prassi giurisprudenziale, rendeva possibile, nei confronti di un fenomeno illecito che si rivelava di grosse proporzioni, con gravissimi danni finanziari, un'azione

SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATICOMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

repressiva caratterizzata da una pena detentiva fino a 5 anni di reclusione, dalla conseguente inapplicabilità dei tradizionali provvedimenti di amnistia, dalla previsione di un termine ordinario di prescrizione decennale, dall'attribuzione della competenza per materia alle procure della Repubblica e ai tribunali, con la possibilità di un'azione di indagine estesa ad un ambito territoriale alquanto vasto. Vigendo tale normativa è stato possibile, in varie zone dell'Italia meridionale, accertare l'esistenza -nel settore delle frodi comunitarie- di articolate ed agguerrite associazioni criminose, comprendenti un gran numero di operatori ed intermediari, e facenti talora capo ad organizzazioni di vertice di tipo mafioso e camorristico.

Un sensibile mutamento è intervenuto in seguito all'entrata in vigore della predetta normativa del 1986, caratterizzata dalla:

- depenalizzazione delle frodi che abbiano procurato alla finanza pubblica un danno inferiore ad un decimo dei contributi spettanti e, comunque, non superiore a 20 milioni di lire, applicandosi in tali casi una sanzione amministrativa;
- previsione di una pena detentiva fino a 3 anni con la conseguente applicabilità dei provvedimenti tradizionali di amnistia;

SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATICOMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

- applicabilità di un termine di prescrizione quinquennale;
- attribuzione della competenza per materia al pretore.

Dalla comparazione delle due situazioni normative succedutesi nel tempo emerge con chiarezza come il trattamento penale adottato di recente sia considerevolmente più favorevole nei confronti di un fenomeno criminoso di vasta portata, che non solo danneggia la finanza pubblica per centinaia di miliardi ogni anno, ma fa registrare in misura sempre più accentuata l'infiltrazione e il dominio della criminalità organizzata di stampo mafioso nonché fenomeni di corruzione della pubblica amministrazione e distorsioni del mercato .

Si ritiene che tale nuovo impianto normativo possa comportare gravi difficoltà nel perseguire efficacemente il fenomeno delle frodi comunitarie il quale, peraltro, per i rilevanti profitti ricavabili senza alcun rischio di natura penale, costituisce un'attività illecita assai appetibile per le organizzazioni criminali a carattere associativo operanti in regioni non adeguatamente sviluppate.

Da quanto sopra esposto sembra possibile, in estrema sintesi, formulare le seguenti osservazioni e proposte:

- è necessario procedere ad una semplificazione della organizzazione comune dei mercati, con un conseguente

SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATICOMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

- snellimento delle normative particolari stratificatesi nel tempo;
- la diffusione del fenomeno delle frodi comunitarie postula l'esigenza di adottare, oltre certi importi, controlli sostanziali in luogo di attività ispettive su semplici documenti;
 - sembra altresì opportuno promuovere intese a livello comunitario per coordinare l'azione preventiva e repressiva dei singoli Stati membri, al fine di attuare una politica giudiziaria volta a contrastare le frodi in modo paritario;
 - è opportuno procedere ad una profonda ristrutturazione dell'AIMA attraverso una riforma legislativa organica che incida sui procedimenti di erogazione e sull'attività di controllo che ne è il presupposto. Allo scopo va sollecitata l'iniziativa legislativa del Governo, che è allo studio, affinché il Parlamento possa discuterla in tempi il più possibile brevi;
 - va promosso altresì un potenziamento degli apparati amministrativi dei singoli Stati membri, nell'intento di contrapporre misure adeguate di organizzazione dei pubblici poteri;
 - va valutata l'opportunità di modificare, in ambito italiano, l'attuale disciplina repressiva instaurata con la citata legge del 23/12/86, n. 898, con altra normativa più idonea a contrastare efficacemente

SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATICOMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

le frodi comunitarie;

- occorre adottare una normativa fiscale concernente la produzione e la commercializzazione dei prodotti agricoli capace di eliminare vaste aree di evasione e di elusione, le quali rendono possibile indebite percezioni di aiuti comunitari a causa di mancati riscontri sul piano tributario;
- sembra anche utile immaginare un organismo di controllo comunitario, ovvero raccordi e punti di contatto fra gli organismi comunitari esistenti e le pubbliche funzioni degli Stati membri incaricate di reprimere le frodi comunitarie.