

si qualifica per l'esercizio di una condotta "intenzionalmente" rivolta al raggiungimento di un indebito vantaggio patrimoniale e viene, conseguentemente, sanzionata anche sul piano del diritto penale⁹.

Tanto il termine di "irregolarità" quanto il concetto di "frode" evidenziano immediatamente i contenuti economici dei due fenomeni e testimoniano forte e chiara la volontà comunitaria di tutelare nella maggior misura possibile le proprie finalità ed i propri programmi finanziari, costituenti, ad un tempo, le ragioni iniziali di avvio del "progetto europeo" ed uno degli obiettivi essenziali della traiettoria esistenziale, anche futura, della dimensione europea.

Anche con riferimento a questa area, è spontaneo e particolarmente significativo il parallelismo con le prospettive statuali; infatti, in questo contesto, emerge netta la straordinaria valenza dei profili della fiscalità in senso lato, fiscalità essenziale, per la sussistenza dell'Ente, da un lato, e per il perseguimento delle progettualità dello stesso, funzionale allo sviluppo della sua struttura organizzativa ed al conseguimento dei suoi fini.

In definitiva, tutto quanto appena accennato, può essere così semplicemente riassunto:

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

⁹ Cfr., in allegato 2, la "descrizione delle principali tipologie di frode".

- esistenza di articolate normative di bilancio per il finanziamento dell'Unione e per il sostegno dell'economia;
- necessità di prescrizioni per la tutela del sistema finanziario sia sul lato delle entrate che sul versante delle uscite;
- complessità dei sistemi realizzati, riflesso della complessità e della diversità di progetti;
- ricorrenza di comportamenti fraudolenti agevolati dalla articolata struttura dei settori di riferimento e dalla straordinaria varietà degli stessi;
- esigenza di interventi volti ad impedire che sulle finalità progettualmente definite, retroagiscano, in chiave economica, i comportamenti devianti.

In quest'ultima prospettiva, la presente indagine può trovare idonea collocazione in una ottica volta ad un miglioramento normativo soprattutto in chiave di *better regulation* e quindi di semplificazione delle discipline affinché, con il perfezionamento dell'assetto, induttivo di una crescita delle potenzialità investigative, si promuova un contenimento dei fenomeni fraudolenti e quindi una consistente riduzione dell'effetto deflattivo di essi sul processo di sviluppo.

Pertanto, per questa via, che concettualmente proprio a motivo delle caratteristiche appena evidenziate si colloca a pieno titolo nella logica della politica economica europea, è possibile perseguire – per gli effetti di intrinseca positività ricavabili – quel “*message of confidence and determination*” e quindi quel recupero di fiducia nelle Istituzioni e quella testimonianza di impegno concreto che alimentano trasversalmente e concretamente il progetto di Lisbona.

2. Effetti negativi e plurioffensività della frode sul sistema economico nazionale e comunitario.

Il profilo che qualifica, a fattore comune, la trasgressività alla normativa comunitaria è costituito dalla sua singolare caratteristica forma di *plurioffensività*; in altri termini — ed in sintesi — il comportamento deviante rispetto alle prescrizioni, sia che rilevi da un punto di vista squisitamente amministrativo o assuma una consistenza penale, riverbera i propri effetti negativi sul piano finanziario, economico, sociale e globalmente produce la conseguenza di decomporre il rapporto fiduciario tra cittadini dell'Unione ed Istituzioni comunitarie e nazionali.

Nel dettaglio, l'esame dei compositi effetti delle frodi e delle irregolarità si ricollega, in primo luogo, alla constatazione dei danni ad esse direttamente correlati rispetto al bilancio dell'Unione in chiave amministrativo-contabile. Difatti, il primo e più rilevante effetto sta nella diminuzione delle risorse proprie ovvero, sul lato delle spese, nell'indebito utilizzo delle medesime.

Tali violazioni vanno analizzate, peraltro, non soltanto in termini di riflessi diretti ed immediati, ma anche di negatività indotte, meno appariscenti, ma parimenti aggressive dell'interesse finanziario della Comunità.

Al riguardo, è sufficiente formulare una esemplificazione — che trova, peraltro, frequente riscontro nell'esperienza operativa italiana — riferibile ai casi di contrabbando. In tali evenienze, il comportamento illecito produce immediatamente, nel Paese ospitante, da parte di chi

esercita l'attività trasgressiva, un omesso versamento dei dazi doganali, dell'I.V.A. e delle accise; ma, all'effetto del minor gettito fiscale complessivo nell'accennato Paese, si aggiunge per gli Stati nei quali il fenomeno non si è direttamente configurato, l'ulteriore conseguenza di dover compensare con la risorsa percentuale sul P.N.L. la mancata entrata, per assolvere ai programmati impegni di bilancio.

In tale evenienza, quindi, il ricorso alla "risorsa complementare", per assicurare gli obblighi finanziari in esame, si traduce *de facto* in un onere aggiuntivo a carico dell'economia legale.

Questa esemplificazione illustra, in forma evidente, l'influenza negativa che il fatto illecito induce sul sistema economico duplicando il profilo di negatività che si manifesta prima in chiave di mancato gettito e poi in termini di pressione sull'economia legale.

Parallelamente, nei casi di irregolarità sul versante delle uscite e, quindi, dei finanziamenti, si deve registrare, ad un tempo, sia una dequalificazione degli impieghi, perché la destinazione effettiva si riversa su aree, settori e progetti non corrispondenti a quelli programmati, sia un effetto di "surrogazione", rimanendo infatti immutata la necessità di operare comunque il finanziamento nei confronti del legittimo destinatario.

In definitiva, quindi, riguardando ora il tema su un piano generale, gli effetti di negatività sono di tutta evidenza. Infatti, il contenimento delle entrate che produce minore disponibilità finanziaria da un lato e dall'altro la distorsione nell'impiego dei fondi assegnati dalla Comunità - nel rispetto dei principi di addizionalità e sussidiarietà - per la concreta realizzazione di uno sviluppo armonioso ed integrato delle economie degli Stati Membri, impedisce o rallenta e, comunque

condiziona, l'esercizio di una produttiva azione d'intervento sul mercato, mercato che subisce, contestualmente, gli effetti distorsivi indotti dai comportamenti illeciti.

L'azione del legislatore comunitario, espressione di chiare strategie di politica economica, mira al conseguimento, mediante l'impiego dei sussidi finanziari, di molteplici obiettivi prioritari di medio e breve periodo, che si sostanziano, tra l'altro, nella promozione dell'evoluzione e dell'adeguamento strutturale delle regioni in ritardo di sviluppo, nella riconversione economica e sociale delle zone con difficoltà strutturali, nel miglioramento ed adeguamento delle politiche e dei sistemi d'istruzione, formazione ed occupazione. Il tutto in un quadro di armonizzazione e stabilizzazione dei mercati, attraverso la fissazione di regole comuni in materia di concorrenza.

Pertanto, gli attesi risultati in tema di rafforzamento del tessuto economico, di miglioramento della competitività della struttura produttiva, con particolare riferimento agli aspetti dell'innovazione e della crescita tecnologica, e di aumento del livello dell'occupazione, tramite mirate politiche di istruzione e formazione delle risorse umane, vengono, almeno in parte, vanificati dai fenomeni fraudolenti.

Gli effetti negativi di questi ultimi sono, inoltre, amplificati dall'interrelazione esistente tra mancata crescita in una determinata area geografica comunitaria - che influisce sull'individuazione delle priorità d'intervento dell'Unione, basate anche sull'analisi del prodotto interno lordo *pro capite* - e la conseguente impossibilità di impiegare le risorse non liberate in contesti maggiormente bisognosi di un intervento pubblico.

Un ulteriore effetto dell'impatto negativo delle condotte che ledono gli interessi finanziari comunitari è direttamente connesso all'andamento delle regolari dinamiche di mercato, relativamente ai profili della concorrenza. In particolare, l'assegnazione di aiuti a recettori che non presentino i necessari requisiti soggettivi ed oggettivi, comporta la privazione di tali risorse a favore dei legittimi beneficiari, limitandone le potenzialità di crescita. Addizionalmente, il reperimento di liquidità finanziarie in modo illecito da parte di alcuni soggetti economici, consente a questi ultimi, diversamente da quanto avviene per gli operatori "onesti", sia di non sopportare i costi connessi al ricorso al mercato creditizio, sia di poter impiegare le risorse in argomento in comparti produttivi per i quali la normativa comunitaria non prevede la possibilità di finanziamento ovvero stabilisce determinati limiti di valore. Tali possibili aspetti distorsivi possono essere amplificati, per la peculiarità della struttura organizzativa e produttiva, qualora siano riferibili alla piccola e media impresa.

Un profilo aggiuntivo del carattere di plurioffensività e disvalore della frode riguarda le conseguenze negative sul piano sociale. Queste attengono, nel dettaglio, sia ai riflessi di determinate condotte illecite sull'ordine e la sicurezza pubblica, come nel caso delle più gravi forme di contrabbando, sia alla possibilità di dirottare gli aiuti comunitari - soprattutto da parte di strutture criminali organizzate su base nazionale e transnazionale - nei canali dell'economia illegale.

La diffusione di pratiche fraudolente a danno delle risorse dell'Unione europea può, da ultimo, ma non certo per ordine d'importanza, causare la caduta dell'indispensabile rapporto fiduciario che deve sussistere tra Istituzioni comunitarie e cittadini europei, i quali

potrebbero considerare non adeguate le misure di salvaguardia di un bilancio che deve essere, in primo luogo, considerato funzionale al miglioramento del tessuto economico.

3. Dimensione delle frodi e loro caratteristiche.

Tracciati i caratteri salienti degli impatti negativi sul piano finanziario, economico e sociale dei comportamenti illeciti a danno delle entrate ed uscite comunitarie, appare, ora, opportuno soffermarsi, brevemente, sui profili statistici del fenomeno. A questo fine vengono presi a base i documenti relativi al quinquennio 2000-2004, documenti radicati sul prescritto flusso di comunicazione – dati tra Stati Membri e Commissione quale fissato dalla regolamentazione di settore¹⁰.

Le emergenze statistiche dei cennati documenti (vgs. allegato 3) pongono in evidenza come sul lato dei finanziamenti, l'incidenza percentuale complessiva nel rapporto tra *budget* ed irregolarità, risulti decrescente per il FEOGA, mentre si deve prendere atto di un incremento del fenomeno nel settore dei fondi strutturali. In ambedue le aree, tuttavia, si registra un aumento dei casi di irregolarità. Peraltro, lo stesso allegato 3 pone in risalto, per gli aiuti a finalità strutturali, come dai 1.217 casi dell'anno 2000 si passi ai 3.339 del 2004, incremento numerico a cui corrisponde la quintuplicazione dell'ammontare delle irregolarità, che vanno dai 114 milioni di euro del 2000, ai 695 del 2004.

¹⁰ Reg. (CE) n. 1681/94 e n. 1831/94 in tema di fondi strutturali, Reg. (CEE) n. 595/91 per gli aiuti all'agricoltura e Reg. (CE) 1150/2000 in materia di risorse proprie.

Se a queste risultanze statistiche si unisce l'effetto della speciale valenza economica dei defli fondi strutturali sia sui territori di riferimento, che nei rapporti trasversali e nelle economie comparate degli Stati Membri, si ricava, in termini di logica ispettiva nazionale e comunitaria, l'esigenza di sollecitare, sull'area in esame, una particolare attenzione.

Pertanto, come meglio vedremo, proprio in quest'area sono totalmente assenti le regole di cooperazione e collaborazione intracomunitaria; situazione questa che impedisce una coerente e penetrante presenza ispettiva.

In materia di risorse proprie tradizionali (dazi doganali e prelievi agricoli), pare opportuno segnalare, invece, che l'allegato 4 evidenzia una sostanziale stabilità dei casi di irregolarità a cui corrisponde una tendenziale flessione dei relativi importi.

3.1. Cause delle frodi.

Gli approfondimenti inerenti l'analisi statistica di cui sopra, pur di significativa rilevanza per valutare l'impatto in termini di valore del fenomeno, non consentono, tuttavia, da soli, di pervenire ad un'esauritiva identificazione delle cause che favoriscono il fenomeno in sé.

3.1.1. Complessità delle norme.

Al fine sopra descritto, il processo logico d'individuazione delle ragioni che agevolano la commissione delle irregolarità conduce ad evidenziare alcuni elementi chiave, indispensabili per lo studio ed ideazione delle opportune soluzioni.

Al riguardo, è utile segnalare il rapporto intercorrente tra comportamenti antigiusuridici da un lato ed una produzione normativa comunitaria sovrabbondante e stratificata dall'altro. In merito, va evidenziato che per quanto la disciplina comunitaria possa articolarsi in prescrizioni precise, orientate, calibrate sui casi, proprio per questa sua analiticità, frequentemente, può tradursi in un assetto sostanzialmente ultroneo, di difficile gestione e, quindi, contrariamente alle intenzioni, in sostanza, più permeabile all'esercizio di frodi alimentato proprio dalla complessità del sistema.

In altri termini, in presenza di molteplici incombenze e prescrizioni di stampo amministrativo, se del caso addirittura differenziate nel tempo e quindi sostanzialmente sovrapposte, si può originare innanzitutto un aumento della difficoltà dei controlli e "a latere" favorire la creazione di realtà idonee allo sfruttamento delle complessità procedurali.

In aggiunta, un impianto normativo comunitario connotato dai citati elementi rischia di riverberare i suoi effetti negativi anche nelle successive fasi di recepimento ed applicazione, attraverso il ricorso a fonti giuridiche di differente livello, all'interno degli ordinamenti dei singoli Stati Membri.

3.1.2. Diversità degli assetti giuridici.

Altro elemento chiave da tenere in considerazione ai fini della presente analisi è rappresentato dalla diversità degli assetti istituzionali e organizzativi, adottati nei differenti Paesi della Comunità e dalle conseguenti difformità delle tecniche e delle procedure di controllo preordinate al funzionamento del dispositivo antifrode.

La “resa giuridica” interna delle volontà comunitarie, infatti, può cristallizzarsi ed originare, stante da un lato la diversità di principi giuridici e dall’altro la specificità delle situazioni locali, reciproche disarmonie, alcune volte testimonianze emblematiche di dissimili interpretazioni e trasposizioni sul piano interno della volontà del legislatore comunitario, situazioni queste che conducono ad una non uniforme applicazione dei relativi precetti, vanificando il perseguimento degli obiettivi anche di natura economica cui mirano i citati provvedimenti¹¹. A ciò deve aggiungersi, come accennato, la diversità delle singole strutture nazionali di controllo, che può condurre ad una disomogenea presenza ispettiva nelle varie aree del mercato comunitario, effetto quest’ultimo che può assumere dimensioni ancor più considerevoli in rapporto alla recente adesione dei dieci nuovi Stati Membri, caratterizzati da strutture giuridiche non ancora completamente armonizzate all’*Acquis* comunitario.

¹¹ E’ il caso, ad esempio, della prolungata e contraddittoria trasposizione nel diritto interno italiano della disciplina comunitaria in materia di quote latte e prelievo supplementare, che ha comportato delle ripercussioni a livello europeo sul mercato di riferimento.

Tale diversità ispettiva — tema questo particolarmente interessante nella presente analisi — può verificarsi, in primo luogo in ordine alle modalità di esecuzione dei cc. dd. controlli obbligatori¹² normativamente sanciti, in esito a determinati settori. Al riguardo va sottolineato che le norme mentre fissano il numero degli interventi da eseguire non stabiliscono elementi parametrici comuni all'interno delle procedure le quali, quindi, si sviluppano in totale difformità pur in presenza di prescrizioni che invece tendono, programmaticamente, all'uniformità.

Ma la difformità dell'azione ispettiva — e quindi della sua profondità di analisi e omogeneità di risposta — è particolarmente evidente in tutte le altre forme di intervento in ordine alle quali l'attività di controllo si esercita spontaneamente e/o in autonomia ed in occasione delle quali si perseguono obiettivi specifici distinti e comunque in occasione delle quali vengono esercitate potestà giuridiche profondamente differenziate. Al riguardo, è particolarmente evidente la diversità di penetrazione investigativa ed operativa che fa capo ad organi di controllo nei quali si coniugano le funzioni di polizia giudiziaria con quelle di polizia amministrativa, rispetto agli organismi che esercitano unicamente un'azione amministrativa.

Alla diversità del tipo di indagine e della profondità di esse si unisce, peraltro, nella prospettiva continentale, la indeterminatezza degli organismi e degli istituti competenti, per cui nello stesso Paese possono sviluppare, in piena legittimità, il controllo in argomento più organi ognuno dei quali esercita proprie potestà, capacità e competenze e quindi produce diversificati effetti operativi rispetto ad ogni altro.

¹² Ossia quelli *ex ante* ed *ex post* previsti dalla disciplina di settore ed aventi carattere prevalentemente amministrativo contabile.

In tale contesto, qualificato quindi da coloriture investigative così diversificate, molte volte addirittura non comparabili, ma aventi, ciò nonostante, la comune, identica funzione di verificare la sussistenza, nei diversi Paesi, di risposte comportamentali che dovrebbero essere omologhe pur in attuazione di norme programmaticamente uniformi ma fattualmente e sovente difformi, l'unica possibilità di una reale conformazione della realtà, quantomeno sul piano operativo, può essere intravista in una forte e ben articolata cooperazione amministrativa tra gli Stati e gli organismi competenti degli stessi. Ciò sia nella prospettiva di una verifica interna del "locale" rispetto delle disposizioni comunitarie, sia in una logica di confronto, comparato quando l'investimento comunitario sia orizzontale ed interessi più territori nazionali.

Solo una soluzione nel senso predetto può consentire di assicurare un uniforme livello di salvaguardia delle risorse finanziarie comuni, permettendo di giungere alla realizzazione di un sistema equilibrato di vigilanza e sicurezza economica e finanziaria¹³.

E', pertanto, palese l'esigenza di una chiara ed incisiva disciplina normativa comunitaria in tema di mutua assistenza amministrativa, preferibilmente connotata da elementi di uniformità per entrambi i comparti delle entrate e delle uscite di bilancio. Difatti, una non adeguata armonizzazione rappresenta un ulteriore elemento di indeterminatezza, che si va a sommare all'evidenziata disomogeneità delle architetture organizzative interne dei singoli Paesi.

¹³ L'esigenza di una pregnante cooperazione e la costante ricerca di uniformità delle relative procedure è stata avvertita anche in sede O.C.S.E., ove è stata predisposta, in data 25.01.1988, la Convenzione sulla reciproca assistenza amministrativa in materia fiscale, ratificata in Italia con legge del 10.02.2005 n. 19.

Ciò premesso va evidenziato, invece, come le attuali procedure di collaborazione¹⁴ prevedano, in relazione al settore che sono chiamate a disciplinare, differenti strumenti normativi di diritto comunitario, da individuare nel Reg. (CEE) n. 515/97, in ordine alla regolamentazione doganale e agricola, nel Reg. (CE) n. 1798/2003 in materia di imposta sul valore aggiunto, nel Reg. (CE) n. 2073/2004 per quanto attiene le accise¹⁵, normative tra loro francamente disomogenee. In merito, valga ad esempio, il richiamo al Regolamento n. 515/97 che non prevede alcun termine entro il quale ottemperare ad una richiesta di assistenza avanzata da una competente Autorità di altro Stato Membro, diversamente da quanto indicato nel Reg. (CE) n. 1798/2003, che stabilisce, invece, un limite temporale di tre mesi per dare adito alle istanze di mutua assistenza. Ciò, ovviamente, riduce l'efficacia della cooperazione, rallentando l'azione di controllo e di raccolta informativa, rischiando di rendere non tempestiva e poco incisiva l'attività di "law enforcement".

Peraltro, parallelamente alle normative che disciplinano la "cooperazione" in senso stretto — e quindi, la trasmissione di informazioni, elementi, atti e, se del caso, l'esecuzione *in loco* di interventi ispettivi congiunti in ordine a casi di trasgressione individuati — la realtà giuridica comunitaria prevede anche forme di semplice comunicazione di dati e notizie in ordine ad irregolarità già constatate¹⁶. Ciò, però, nella prospettiva di un puro dimensionamento statistico dei

¹⁴ Cfr. art. 5.

¹⁵ In materia di imposte sui redditi si richiama la Direttiva 77/799, come modificata dalla Direttiva 2003/93/CE, concernente la "reciproca assistenza fra le autorità competenti degli Stati membri in materia di imposte dirette, di talune accise e imposte sui premi assicurativi".

¹⁶ Ci si riferisce al Reg. (CEE) n. 595/91 per gli aiuti all'agricoltura, al Reg. (CE) n. 1150/2000 per le risorse proprie tradizionali, al Reg. (CEE) n. 1681/94 e n. 1831/94 per le erogazioni a finalità strutturale.

fenomeni e, quindi, in una logica *ex post* che non mira ad una azione a contrasto delle realtà trasgressive, ma semplicemente ad una conoscenza di esse. Tuttavia, anche in questa sede, la regola di fondo sta nella diversità di trattamento, per cui, ad esempio, nel comparto delle "risorse proprie tradizionali" valgono precise e specifiche forme di comunicazione, forme che sono integralmente difformi rispetto a quelle dei fondi strutturali¹⁷.

In sostanza, quindi, sia che si tratti di cooperazione in senso stretto che di semplice comunicazione statistica, la regola è quella della diversità, della sovrapposizione e, quindi, della non omogeneità delle procedure e, comunque, degli strumenti.

Se a questo effetto di difformità, che potremmo definire "burocratica", si unisce la diversità istituzionale di strutture e di organismi, quale sopra sinteticamente riportata, si ricava, di conseguenza, la necessità di migliorare l'azione antifrode, per renderla ancor più reattiva ed obiettivamente orientata.

Ulteriore aspetto che evidenzia il fattore di disomogeneità è rappresentato dal differente livello di utilizzo dei sistemi informatici nella cooperazione amministrativa. Difatti, mentre l'anzidetto Reg. n. 1798/2003 disciplina le modalità tecniche di trasmissione delle richieste e risposte di assistenza, standardizzando le relative comunicazioni, il Reg. n. 515/97 nulla dispone in proposito.

Infine, un autonomo elemento di criticità è da identificare nella totale assenza di qualsiasi base normativa ai fini dello sviluppo di

¹⁷ Ulteriore elemento di diversità è rappresentato dal fatto che l'importo minimo da cui nasce l'obbligo di comunicazione è fissato a 10.000 euro dal Reg. n. 1150/2000 ed a 4.000 euro per i Regg. nn. 1681/94, 1831/94 e 595/91.

forme di cooperazione tra Paesi comunitari in materia di fondi strutturali. Tale situazione preclude qualsiasi potestà acquisitiva e di invio documentale ad opera degli organi deputati ai controlli e facilita la penetrazione nel sistema economico da parte dei fenomeni illeciti della specie privando, altresì, l'amministrazione collaterale, potenzialmente interessata al caso di frode, della possibilità di venire a conoscenza di elementi informativi su comportamenti irregolari tenuti da soggetti che operano sul proprio territorio.

4. Proposte.

4.1. Adozione di un Testo Unico e proficuo utilizzo della valutazione d'impatto della regolamentazione.

In riferimento al quadro appena delineato è possibile proporre delle proiezioni evolutive ispirate ai principi della *better regulation*, in materia di tutela degli interessi finanziari dell'Unione. Tali linee attengono rispettivamente al piano della tecnica legislativa, a quello della cooperazione amministrativa ed ad altri profili di interesse.

In merito alla prima delle macroaree suindicate, si ritiene necessario procedere all'applicazione dei criteri ispiratori della *better regulation* ai provvedimenti comunitari in vigore che regolamentino la concessione di aiuti finanziari o che afferiscano alle risorse proprie per conseguire una più adeguata strutturazione degli stessi e, quindi, per rispondere ad esigenze oramai improcrastinabili. Al riguardo, potrà essere valutata la possibilità del maggiore ricorso a forme di chiarificazione, attraverso un più frequente accesso alla consolidazione,

alla codificazione, al rimaneggiamento ed alla semplificazione¹⁸ attribuendo a tale aspetto un adeguato livello di priorità¹⁹.

In aggiunta, all'appena citata azione di perfezionamento della legislazione in vigore, potrà attribuirsi, con riferimento alle nuove proposte normative, il giusto valore all'utilizzo dello strumento, impiegato a livello interistituzionale, dell'analisi d'impatto della regolamentazione. Nel processo di elaborazione di quest'ultima - che, come noto, per le proposte concernenti le entrate e le uscite di bilancio deve raccordarsi con la valutazione *ex ante* prevista ai sensi del Regolamento finanziario²⁰ e delle relative norme d'attuazione²¹ - dovranno essere adeguatamente focalizzate anche le relazioni tra le emanande disposizioni e gli eventuali rischi di frode ed irregolarità, evidenziando le misure di salvaguardia previste o da integrare. Ciò proprio in relazione alla rilevanza degli effetti distorsivi dei fenomeni

¹⁸ La *consolidazione* consiste nel raggruppare in un testo unico le disposizioni in vigore di una determinata normativa, che si trovano distribuite nel primo atto giuridico nella materia e nei successivi atti che lo modificano. La *codificazione* consiste nell'adozione di un nuovo atto giuridico che integra, in un testo unico, senza cambiarne la sostanza, un precedente atto di base e le sue modifiche successive ed il nuovo atto giuridico rimpiazza e abroga l'atto precedente. Il *rimaneggiamento* permette di adottare un atto legislativo unico che, nel contempo, reca le modifiche sostanziali auspiccate, procede alla codificazione di queste con le disposizioni dell'atto precedente che rimangono immutate e abroga quest'ultimo. Infine, la *semplificazione* è un esercizio che mira, sulla base dell'esperienza, a rendere la sostanza della regolamentazione più semplice e appropriata ai bisogni degli utilizzatori. Gli atti sottoposti a una codificazione, a un rimaneggiamento o a una semplificazione devono essere sottoposti al legislatore per adozione, poiché la struttura o la sostanza di tali atti è modificata.

¹⁹ In Italia, ai sensi dell'articolo 20 della legge n. 59/1997, vengono annualmente emanate apposite leggi di semplificazione e di riassetto normativo, quali la legge n. 229/2003. Tale strumento d'intervento potrebbe trovare applicazione anche per tutte le discipline di settore interno che recepiscono i precetti comunitari e che rappresentano una normativa di settore particolarmente complessa.

²⁰ Reg. (CE) n. 1605/2002 art. 27.

²¹ Ai sensi del Reg. (CE) n. 2342/2002, art. 21-22, qualsiasi proposta di nuovo programma o di attività che comporti una spesa o una diminuzione delle entrate per il bilancio è oggetto di una valutazione *ex ante*. In tale valutazione si individuano una serie di elementi tra cui i rischi di frode, connessi alle proposte e le possibili opzioni alternative. Al riguardo è prevista la compilazione di una scheda finanziaria che, per prevenire i rischi di frode e di irregolarità che potrebbero recar pregiudizio alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità, contenga anche le informazioni riguardanti le misure di prevenzione e di tutela in vigore o previste.