

## 1. PRESENTAZIONE

Sono il Generale Gennaro Vecchione, da luglio Comandante del Nucleo della Guardia di Finanza per la repressione delle frodi comunitarie inserito nel Dipartimento delle Politiche Comunitarie della Presidenza del Consiglio dei Ministri e Membro permanente del Comitato interministeriale per la lotta contro la frode e del CO.CO.L.A.F. comunitario per:

- ❖ coordinare l'azione di contrasto alle frodi comunitarie di tutti gli Enti italiani;
- ❖ assicurare il flusso di comunicazioni con l'OLAF (AFIS System);
- ❖ redigere il questionario (ex art. 280, Trattato);
- ❖ monitorare l'attività di recupero dei fondi.

Gli argomenti che saranno esposti riguardano il quadro di situazione in Europa ed in Italia, le azioni e le ipotesi di sviluppo, con particolare riferimento alle azioni a progetto.

## 2. QUADRO DI SITUAZIONE

Il quadro di situazione è ben noto e lo si rileva, chiaramente, dal recentissimo Rapporto 2007 della Commissione Europea al Parlamento Europeo ed al Consiglio.

### a. ....di tutti gli Stati Membri

area	number of irregularities reported		total financial impact (€ million)		estimated financial impact of suspected fraud only (€ million)	
	2006 <sup>1</sup>	2007	2006	2007	2006	2007
Agriculture (EAGGF Guarantee Section)	3.249	1.548	87	155	29.8 (~0.06% of allocations)	44.8 (~0.1% of allocations)
Structural Funds and Cohesion Fund	3.216	3.832	703	828	157.56 (~0.41% of allocations)	141 (~0.31% of allocations)
Pre-accession funds	395	332	14	32	1.57 (~0.03% of allocations)	5 (~0.38% of allocations)
Direct expenditure	-	411	-	33	-	18.1 (~0.17% of allocations <sup>2</sup> )
Total expenditure	6.860	6.123	804	1.048	188.93 (~0.2% of the expenditure in the four areas)	208.9 (~0.22% of the expenditure in the four areas)
Own resources <sup>3</sup>	5.705	5.321	353	377	134.39 (~0.94% of the total amount of own resources)	106.57 (~0.62% of the total amount of own resources <sup>4</sup> )

<sup>1</sup> The figures have been updated for certain sectors since the 2006 report.

<sup>2</sup> The calculation covers the entire 2000-06 financial perspectives period.

<sup>3</sup> Customs duties and agricultural levies.

<sup>4</sup> This percentage is calculated on the basis of an estimate of traditional own resources in the 2007 general budget, and not on the basis of accounts.

In sintesi, si può rilevare che, in generale, diminuiscono le segnalazioni, mentre aumentano l'impatto finanziario ed i casi nei fondi strutturali e di coesione.

**b. ....dell'Italia (importi x 1.000)**

agricoltura		fondi strutturali		risorse proprie		totale	
casi	importi	casi	importi	casi	importi	casi	importi
237	43.063	658	158.389	275	31.048	1.170	232.500

**c. Graduatoria degli Stati Membri, per numero di casi**

**5° Italia 1.170**

**d. Graduatoria degli Stati Membri, per importo complessivo (x 1.000)**

**3° Italia 232.500**

**e. Recuperi in materia di fondi strutturali**

La situazione è pressoché stabile rispetto al 2006, quando gli importi da recuperare rappresentavano il 51% dell'intero ammontare delle irregolarità segnalate dagli Stati membri. Nel 2007, sempre a livello europeo, le somme da recuperare sono pari a 418.231.399 euro a fronte delle 266.536.855 euro del 2006.

Per l'Italia la situazione appare in controtendenza rispetto al dato europeo: gli importi risultano essere pari a **101.245.439 euro** nel **2007** (somme da recuperare), a fronte di **143.886.672 euro** del **2006**.

**f. Effetti negativi delle frodi**

- ❖ mancata realizzazione degli obiettivi di crescita e occupazione;
- ❖ perdita finanziaria per lo Stato Membro in caso di mancato recupero;
- ❖ alimentazione dei flussi dell'economia illegale;
- ❖ influenza negativa del rapporto fiduciario tra cittadini ed Istituzioni comunitarie in un momento particolarmente delicato (ad es., ratifica del Trattato di Lisbona).

In questo contesto assumono significativo rilievo le dichiarazioni del dott. Siim Kallas, Vicepresidente della Commissione e Commissario responsabile per l'amministrazione, l'audit e la lotta antifrode, che ha affermato che: "**Trasparenza e responsabilità sono, a mio giudizio, le due parole chiave in materia di gestione dei fondi comunitari. Le irregolarità e i sospetti di frode devono essere segnalati rapidamente e correttamente e devono essere affrontati in modo rigoroso ed efficace. Un numero crescente di irregolarità comunicate può essere un buon segnale del fatto che i controlli sono**

*migliorati. È fondamentale che gli Stati membri esercitino le proprie responsabilità e segnalino alla Commissione senza indugio tutti i loro sospetti.”.*

### 3. AZIONI

Considerando queste autorevoli indicazioni ed in questo quadro di situazione abbiamo accettato la sfida, avviando le seguenti azioni:

- a. **ripresa dell'attività del Comitato nazionale per la lotta contro le frodi**, quale referente del CO.CO.L.A.F. comunitario e quale tavolo permanente per:
  - ❖ superare le criticità derivanti dall'elevato numero di Enti coinvolti;
  - ❖ svolgere funzioni consultive e di indirizzo per la corretta utilizzazione dei fondi;
- b. **opera di sensibilizzazione per i casi “aperti”** (ad es., eccessiva ed ingiustificata stagnazione della procedura);
- c. **chiusura “casi aperti”** (su 2.000 del periodo 1995 - 2006, ne sono stati proposti per la chiusura 817 ed approvati, al momento, 573);
- d. **costituzione dell'archivio unico informatico per i “casi chiusi”**;
- e. **supporto alla comunicazione istituzionale degli Enti** (in occasione di articoli stampa su temi di carattere generale sulle frodi per garantire una corretta informazione anche sulle azioni in corso per combattere il fenomeno);
- f. **adesione alle rete OLAF dei comunicatori (OAFCN)**;
- g. **sviluppo di un'operazione “culturale” a livello:**
  - ❖ **centrale**, con l'organizzazione di un seminario sulla P.A.C. e sulle risorse proprie, a completamento di un ciclo, a livello centrale, iniziato con il convegno dello scorso 16 aprile sui fondi strutturali;
  - ❖ **regionale**, con particolare riferimento ai fondi strutturali, per favorire il dialogo tra le diverse Amministrazioni interessate alla gestione delle risorse comunitarie, sviluppando un confronto dialettico con le Istituzioni comunitarie, al fine di assicurare uniformità di comportamenti, stimolare l'azione di recupero dei fondi irregolari e aggiornare la situazione sui casi “aperti”. L'occasione appare poi propizia per evidenziare la nuova filosofia di impiego dei fondi del Q.S.N. (2007/2013) per lo sviluppo e la competitività e, più in generale, tematiche di ampio respiro, anche per sostenere la comunicazione settoriale (recente ratifica del Trattato di Lisbona, creazione dei GECT, approvazione dello schema sulla deducibilità delle spese, ecc.) e contrastare i segnali di sfiducia che provengono da alcune realtà dell'Unione.
- h. **redazione di manuali operativi per i “recuperi”**;
- i. **costituzione di un gruppo di lavoro per le necessarie modifiche legislative in materia di “recuperi”**, con la partecipazione del nuovo Ente che si occupa di riscossioni esattoriali con eccezionali successi (fideiussioni, regime dei privilegi, ipoteche, sequestro per equivalente, ecc.);
- j. **attuazione del principio della “trasparenza” con la pubblicazione dei nominativi dei beneficiari su un unico sito internet della Presidenza del Consiglio, in aderenza all'Iniziativa Europea per la Trasparenza (European Transparency Initiative)**, anche per poter sviluppare un'adeguata attività di analisi strategica;
- k. **revisione delle procedure di comunicazione con il sistema AFIS - Anti Fraud Information System** (verifica preliminare del caso di irregolarità a cura dell'Ente competente - monitoraggio costante delle comunicazioni - ipotesi di modifica del

campo 5.3 del formulario in uso per la segnalazione di irregolarità-frodi: “pratiche utilizzate per commettere l’irregolarità”);

- l. studio per l’adozione di nuove misure organizzative e operative** (avvio di un confronto per modificare il flusso di informazioni - azioni “a progetto” per mettere al servizio dell’OLAF l’esperienza italiana, di cui al succ. para 5);
- m. approntamento di un studio di diritto comparato comunitario;**
- n. individuazione di un referente unico per gli Enti regionali** (esportare il caso della Regione Veneto);
- o. proposta, avanzata nell’assemblea del CO.CO.L.A.F. del 20 maggio 2008 ed apprezzata dalla Commissione, di creare negli altri Stati Membri organismi simili al Comitato italiano per realizzare una rete di referenti unica anche e soprattutto per l’OLAF** (scambio di esperienze, elaborazione di strategie, confronto, limitazione dei danni derivanti dalla frammentazione dei singoli sistemi locali e nazionali).

#### 4. IPOTESI DI SVILUPPO

##### a. Osservazioni preliminari

Nel corso del convegno tenutosi a Roma lo scorso 16 aprile, i Rappresentanti della Commissione (OLAF - DG Regio - DG Empl) hanno sottolineato l’esigenza di:

- ❖ definire una strategia comune, adottando adeguate misure
- ❖ utilizzare manuali di procedura e check-list
- ❖ privilegiare aspetti sostanziali
- ❖ limitare i rischi di frode (molteplicità degli organismi, complessità delle regole, effettività, affidabilità, intensità e qualità dei sistemi di controllo)
- ❖ analizzare in profondità le frodi, effettuando un puntuale inventario
- ❖ avviare il progetto pilota sulle metodologie OLAF
- ❖ predisporre indicatori di frode
- ❖ sviluppare azioni di supporto (uso di metodologie specifiche, test sulla vulnerabilità alla frodi, miglioramento dell’efficienza nel reporting delle frodi, azione di informazione e formazione, manuale sui rapporti con l’OLAF, revisione delle metodologie di audit, scambi di informazione sui sistemi nazionali di prevenzione delle frodi, riunioni e seminari, ecc.).

In questo ambito, come noto, l’art.209A del Trattato (ora art. 280 TCE e art. 325 del Trattato sul funzionamento dell’Unione Europea), stabilisce il **principio di “assimilazione”**, in base al quale per combattere contro la frode che lede gli interessi finanziari della Comunità, gli Stati Membri adottano:

- ❖ misure “dissuasive e tali da permettere una protezione efficace”;
- ❖ “le stesse misure che adottano per combattere contro la frode che lede i loro interessi finanziari”.

Contestualmente, il Consiglio adotta le misure necessarie, al fine di pervenire a una protezione efficace ed equivalente in tutti gli Stati Membri.

**E’ evidente che si tratta non solo di “misure” normative, ma anche e soprattutto “organizzative” ed “operative”.**

## b. Azioni “a progetto”

In questo senso, potrebbe essere utile fornire alcune notizie sulle azioni “a progetto” adottate, con successo, dall’Italia in campo economico-finanziario.

Per progetto deve intendersi un’attività complessa di carattere operativo, rientrante nelle linee strategiche, che comporta l’esecuzione di compiti da parte di unità organizzative con obiettivi, tempi ed assorbimento di risorse definiti.

Il progetto si articola nelle seguenti fasi:

- (1) **Ideazione**
- (2) **Definizione**
- (3) **Convalida**
- (4) **Esecuzione** (modalità definite con help-desk del team di progetto)
- (5) **Rendiconto**
- (6) **Verifica** (raggiungimento degli obiettivi e individuazione delle criticità)
- (7) **Comunicazione istituzionale**

In un progetto, appaiono fondamentali:

- ❖ **l’analisi strategica** (acquisizione ed elaborazione di elementi conoscitivi da porre a supporto dei processi di pianificazione e programmazione, nonché l’osservazione dell’ambiente esterno);
- ❖ **l’analisi operativa**, nella duplice veste di:
  - **analisi di contesto e/o di rischio**, con riferimento a settori considerati nel loro complesso, per delinearne l’evoluzione e rilevarne i fattori e/o i soggetti di interesse operativo. In tal senso, con queste attività si individuano le tendenze e le dinamiche dei fenomeni illeciti, le relative tipologie, i soggetti - per categorie generali o singolarmente considerati - che li pongono in essere e gli ambiti territoriali in cui si sviluppano;
  - **analisi d’intelligence**, attraverso il confronto delle risultanze di più indagini, onde far emergere elementi comuni, idonei a rilanciare, ovvero ad avviare sul territorio attività di servizio.

In ogni caso, occorre **valorizzare le esperienze operative più significative** sviluppate delle Unità operative, alimentando un flusso di informazioni dettagliato soprattutto con riferimento ai sistemi di selezione, alle modalità di individuazione dei frodatori e alla tipologia di frodi accertate per verificarne la replicabilità sull’intero territorio nazionale.

Definita l’idea, occorre realizzare uno **studio di fattibilità operativa** con un progetto “pilota” per individuare eventuali criticità su un campione di soggetti selezionati e per mettere a punto le migliori metodologie di controllo.

### **Segue. Fattori per la buona riuscita di un progetto**

Qualunque sia la fonte di innesco, è essenziale che:

- ❖ l’ipotesi operativa sia **replicabile**, giova ribadirlo, sull’intero territorio nazionale;

- ❖ il progetto consideri l'**intero segmento economico**;
- ❖ il comportamento dei soggetti da controllare sia "**tracciabile**".

E' di tutta evidenza come i soggetti da controllare, per diversi motivi - non solo per esigenze di natura fiscale, ma anche per e soprattutto per esigenze aziendali, amministrative, ovvero in adempimento di obblighi previsti in particolari settori, ovvero per obblighi contrattuali - sono costretti, loro malgrado, a lasciare "tracce", da cui si possa desumere indizi di frode.

E per assicurare l'elevata qualità del prodotto, l'attività di selezione richiede uno sforzo notevole, che certamente non si limita ad elaborare elenchi di soggetti, ma tende a verificarne l'**attendibilità delle informazioni ottenute** per garantirne la coerenza con i risultati attesi.

Non a caso il dato viene ripetutamente "stressato" con l'adozione di "filtri" informatici, con controlli di compatibilità, di completezza e di significatività, nonché con verifiche manuali e continue "riletture" critiche da parte dell'analista, riferite sia al caso singolo che al contesto in esame.

Questo è ancor più indispensabile tenuto conto che i dati presenti nelle banche-dati non sono certificati e ciò comporta l'esigenza di non inviare dati inutilizzabili sotto il profilo operativo, se non addirittura falsati rispetto alla realtà, a pena di "minare" alla radice l'autorevolezza del progetto.

Effettivamente il metodo delle azioni a progetto si fonda sulla credibilità delle informazioni, requisito questo che rende efficiente, efficace ed economico l'impiego delle risorse, che normalmente sono superiori per lo sviluppo di attività analoghe condotte senza azioni coordinate.

I progetti poi hanno come ulteriore effetto quello di **certificare "sul campo" i dati** contenuti nelle banche-dati utilizzate per lo specifico progetto operativo.

### **In sintesi, possiamo vedere un piano di progetto "tipo" (DOMUS)**

#### **c. Esperienze operative: le attività progettuali concluse nel campo fiscale (in attesa dei risultati per i progetti relativi ai fondi strutturali)**

##### **(1) "Game Over"**

Il progetto si è posto l'obiettivo di verificare l'effettiva inibizione dei siti esteri di gioco *on-line* non autorizzati.

L'azione di servizio ha avuto effetti positivi sulla raccolta *on-line*, che si è attestata intorno al 35% della raccolta totale dei giochi rispetto al 25% *ante* inibizione.

Inoltre, sono stati impediti ben 62 milioni di tentativi di connessione ai predetti siti oscurati.

**(2) “Black Cost” (importazioni da Paesi della “black-list”)**

Verifiche concluse con rilievi	n.	85
Soggetti denunciati all’A.G.	n.	14
Base imponibile recuperata a tassazione	€	156.401.287
Irap - maggiore base imponibile	€	149.594.857

**(3) “Domus” (compravendita immobiliare)**

Verifiche programmate	n.	1.017
Imprenditori denunciati all’A.G.	n.	188
Acquirenti segnalati all’A.G.	n.	26
Posizioni lavorative irregolari	n.	106
Base imponibile recuperata a tassazione	€	858.480.412
Iva	€	78.002.731
Irap - maggiore base imponibile	€	564.273.417

**(4) “Cassiopea” (frodi carosello IVA nel settore delle carni)**

Verifiche programmate	n.	22
Imprenditori denunciati all’A.G.	n.	17
Evasori totali scoperti	n.	13
Base imponibile recuperata a tassazione	€	97.017.749
Iva	€	16.736.193
Irap - maggiore base imponibile	€	37.705.962

**(5) “Pandora” (ristrutturazioni edilizie)**

Verifiche programmate	n.	3.309
Evasori totali scoperti	n.	3.041
Soggetti denunciati all’A.G.	n.	99
Posizioni lavorative irregolari	n.	5157
Base imponibile recuperata a tassazione	€	1.236.326.424
Irap - maggiore base imponibile	€	622.419.741
Iva dovuta	€	169.415.533

**(6) “Elio” (“city-courier”)**

Verifiche programmate	n.	500
Evasori totali scoperti	n.	193
Posizioni lavorative irregolari	n.	9.083
Base imponibile recuperata a tassazione	€	105.481.877
Iva	€	20.308.073
Irap - maggiore base imponibile	€	61.985.180
Ritenute non operate o non versate	€	3.477.020

**(7) “Phone Tree” (numeri telefonici a pagamento: 144-166-899)**

Verifiche programmate	n.	100
Verifiche concluse	n.	115
Evasori totali scoperti	n.	107
Base imponibile recuperata a tassazione	€	39.000.000
Iva	€	9.004.025
Irap - maggiore base imponibile	€	13.560.484

**d. Effetti delle azioni “a progetto”**

Le azioni a progetto hanno consentito di:

- (1) valorizzare le migliori esperienze** (non devono rimanere nei cassetti delle scrivanie - occorre cogliere i segnali che arrivano dalle Unità operative e non vanificare le intuizioni, spesso frutto di grande impegno personale degli investigatori)
- (2) standardizzare le procedure**, uniformando la capacità di “reazione” su tutto il “territorio” di riferimento ed evitando “vuoti” nell’azione di controllo per situazioni sostanzialmente analoghe
- (3) risparmiare risorse umane e finanziarie (costi del controllo)**
- (4) evitare di impegnare le Unità operative in compiti che possono e debbono essere svolti a livello centrale** (studio, analisi, relazioni operative, individuazione di sistemi di frode, acquisizione di informazioni su frodi individuate all’estero, ecc), permettendo loro di utilizzare tutte le risorse disponibili per la conduzione di autonome indagini sul “campo” sulla base della situazione locale
- (5) indurre negli operatori il convincimento che l’azione che viene condotta è seria e sistematica (compliance)**
- (6) certificare la qualità delle banche-dati disponibili**
- (7) implementare le conoscenze delle Unità operative**
- (8) rendere effettivo il concetto di coordinamento che si realizza, si sperimenta e si consolida sul “campo di battaglia”**