

Autorità, Gentili Ospiti, buongiorno e benvenuti,

sono il Generale di Divisione della Guardia di Finanza Francesco Attardi, Comandante del Nucleo della Guardia di Finanza che ha sede all'interno della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Desidero innanzitutto rivolgere un sentito ringraziamento al Questore Vicario del Senato, Senatore Antonio De Poli, che ha permesso si concretizzasse quest'evento conferendo, con la sua presenza, solennità all'incontro odierno.

Un particolare ringraziamento anche al Sig. Ministro per gli Affari europei, Vincenzo Amendola e un deferente saluto a tutte le altre Autorità presenti in sala con un ringraziamento sentito ai Senatori e agli Onorevoli parlamentari, i quali con la loro prestigiosa presenza hanno nobilitato i lavori odierni, manifestando interesse sulla delicata **tematica della tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea**.

E' questa una tematica che rientra, a pieno titolo, tra le grandi priorità della così detta "politica europea" dell'Italia, a mio parere, infatti, in questo delicato momento storico le provvidenze "finanziarie" europee devono essere considerate quali **fondamentali risorse** che **costituiscono** volano degli investimenti in ambito locale soprattutto a vantaggio delle così dette Piccole e Medie Imprese.

Di certo, quindi, l'utilizzo dei fondi non può **non** viaggiare in parallelo con il loro **corretto impiego**, proprio al fine di sviluppare "in toto" le loro potenzialità.

Il “sistema Italia” deve fare il massimo per utilizzare appieno i fondi europei affinché possa innestarsi un **ciclo virtuoso** che consenta di ottenere sempre più risorse dall’Unione per lo sviluppo del territorio, per la tutela dell’ambiente, per la lotta contro la disoccupazione: dobbiamo quindi essere molto credibili nell’utilizzare queste risorse che, è bene non dimenticare, sono risorse che ritornano nelle casse di quel grande Paese fondatore **che è l’Italia**, che è contributore netto delle politiche dell’Unione.

Infatti, per essere sempre più esigenti con l’Unione europea, esigenti nei negoziati nei tavoli di lavoro a Bruxelles, ma soprattutto più esigenti nel negoziato - attualmente in corso - su quelle che saranno le risorse dell’Europa del domani, ovvero **dall’anno 2021**, e sulle connesse priorità d’azione nonché sui relativi settori di spesa è necessario innanzitutto dimostrare di essere **partner credibili ed affidabili**.

Solo in questo modo si potrà pretendere che siano messe al centro, tra le priorità d’azione europee, quelle nazionali, ovvero *politiche di lotta alle diseguaglianze sociali e territoriali, le politiche di tutela ambientale, dell’energia e dello sviluppo sostenibile, le grandi questioni del Mediterraneo e dell’Adriatico.*

In tal senso, quindi, reputo fondamentale il ruolo che **ciascuno** degli Attori interessati svolge all’interno del procedimento di erogazione e di spesa, nel cui ambito l’azione di controllo, soprattutto in un’ottica - a monte - di **prevenzione** delle c.d. irregolarità e delle frodi nonché – a valle – di celere ed effettivo **recupero** delle somme di denaro

indebitamente erogate, deve essere svolta con la **massima professionalità ed incisività**.

E, proprio nell'ottica di potenziare al massimo queste due fondamentali fasi del complessivo ciclo antifrode - prevenzione delle frodi e recupero delle somme indebitamente erogate - sono state principalmente indirizzate le attività svolte - nell'ultimo anno - dal **Comitato per la lotta contro le frodi nei confronti dell'UE (COLAF)** che, come noto, è composto dai rappresentanti, ai massimi livelli, delle varie Amministrazioni competenti in materia, sia dal punto di vista della gestione dei Fondi europei che sotto l'aspetto dei controlli.

Il COLAF, il cui cuore pulsante è rappresentato dalle azioni poste in essere dal Nucleo Antifrode della Guardia di Finanza presso la PCM in qualità di **"Segreteria tecnica" del Comitato**, rappresenta lo strumento ideale per l'approfondimento e l'analisi dei fenomeni illeciti, nonché per l'individuazione delle strategie più opportune per prevenire, contrastare e reprimere i fenomeni di irregolarità e frode.

Recentemente, peraltro, il Comitato ha assunto anche il delicato ruolo di **"Servizio centrale di coordinamento antifrode"** (Anti-Fraud Coordination Service - AFCOS) anche al fine di facilitare un'effettiva cooperazione e lo scambio di informazioni, incluse quelle di natura operativa, con l'Ufficio europeo Lotta Antifrode – OLAF.

I risultati conseguiti dal COLAF negli ultimi anni non solo ci forniscono importanti segnali d'incoraggiamento ma, addirittura, come già

accennato dal Sig. Ministro, hanno portato l'Italia ad assumere un ruolo leader, a livello europeo, nella lotta antifrode.

A tal riguardo, infatti, desidero evidenziare come proprio le numerose iniziative promosse dal **COLAF** volte ad implementare al massimo la fase della prevenzione, hanno continuato a far registrare importanti decrementi del c.d. "tasso d'errore" nell'utilizzo, in particolare, dei fondi strutturali che, solo nell'ultimo triennio, ha visto una storica diminuzione dei casi di irregolarità/frode pari a circa - **60%**.

Oggi l'Italia è in cima alla classifica dei Paesi UE che perseguono maggiormente ed efficacemente i fenomeni di frode ai danni del **budget europeo**, avendo anche fatto registrare, nel periodo 2012-2018, un alto numero di "*decisioni giudiziarie adottate*" (se ponderato) sul **numero totale** delle raccomandazioni pervenute dall'OLAF, con un tasso di incriminazione (**48%**) ben più elevato della media UE (36%).

Ma noi per primi non vogliamo fermarci ai risultati conseguiti e, recependo peraltro in pieno le indicazioni proprio di recente impartite dal Sig. Ministro, vogliamo andare avanti ingaggiando sempre nuove e ambiziose sfide che possano ancor più, in modo fattivo e concreto, contribuire alla prevenzione degli illeciti economico-finanziari a danno del Budget UE.

Sono già state poste in essere alcune importanti iniziative (peraltro già accennate dal Sig. Ministro):

- sia in termini prettamente formativi mediante l'avvio di **corsi di Euro-progettazione** con le principali Università alla sede di Roma,

quale ad es. il primo innovativo corso di alta formazione presso l'Università LUISS, in collaborazione con tutte le Amministrazioni competenti sulla tematica dei fondi UE, sulla tematica "Finanziamenti europei-Prevenzione antifrode e corretta gestione";

- sia attraverso lo sviluppo di **innovative progettualità** che mirano a potenziare la delicata fase dei così detti **controlli di I livello** e che vedranno, nel medio periodo, la possibilità per le Autorità che gestiscono fondi Ue di avvalersi del prezioso e professionale supporto di dottori commercialisti iscritti ai vari Ordini locali.

Infatti, proprio per ridurre al minimo gli errori e/o le omissioni, le cui contestazioni rallentano peraltro i processi di attuazione dei Programmi ed aumentano il rischio di revoca del finanziamento, potrebbe risultare strategica l'opportunità di avvalersi non solo di procedure di verifica omogenee ma anche e soprattutto di competenze specifiche nell'ambito dei controlli di primo livello, con competenze peraltro già riconosciute dalla legge agli iscritti all'Albo dei dottori commercialisti (D.Lgs. 139/2005).

PROGETTO

"PIATTAFORMA NAZIONALE ANTIFRODE"

Ma il vero e proprio fulcro della futura azione di coordinamento del COLAF onde implementare al massimo la fase delle **prevenzione antifrode**, sarà da individuarsi nella progettualità "**Piattaforma nazionale antifrode**" la quale mira alla creazione di un data-base integrato

nazionale, che possa raccogliere tutti gli elementi informativi d'interesse per la migliore prevenzione (ed il contrasto) delle frodi nei fondi UE.

L'esperienza Italiana ha dimostrato, infatti, come sia fondamentale, nel contrasto alle frodi che ledono gli interessi finanziari dell'Unione europea, definire metodiche e strategie comuni tra tutte le Autorità competenti, in una parola, occorre cooperazione, a tutti i livelli. Ciò perché in un mondo ormai globalizzato sotto ogni punto di vista, anche i fenomeni illeciti "viaggiano" in modo trans-nazionale e nessun Paese può dirsi immune dagli attacchi di una criminalità economica che non conosce più frontiere.

Detto strumento informatico, quindi, avrebbe la specifica finalità di accentrare, in una sola piattaforma, ogni possibile informazione d'interesse e relativa ai beneficiari di risorse europee e, quindi, elaborare così detti "indicatori di rischio" che possano costituire un efficace punto di riferimento, per tutte le Autorità nazionali e Regionali che gestiscono fondi UE, sia nelle fase antecedente alla certificazione della spesa, sia in quella afferente i controlli *ex post*.

Esso risponderebbe appieno, altresì ad una serie di specifiche previsioni normative, tra le quali:

- quella secondo cui gli Stati membri sono chiamati a definire ed orientare la proprie **strategie nazionali** per la **lotta antifrode** sulla **prevenzione** dei fenomeni illeciti, attraverso un'attenta pianificazione delle attività di controllo fondata sull'**analisi del rischio** e sul supporto di **adeguati strumenti informatici** (cc.dd. *Information*

Technology Tools - “IT Tools”) (art.125, par 4 lettera C. Reg UE 1303/2013).

- le **plurime Raccomandazioni** che la Commissione europea ha rivolto ai Stati Membri sul tema della prevenzione antifrode (**Raccomandazione n. 7** inserita nella “Relazione TIF” (2013), con cui la CE ha chiesto *“agli Stati membri di applicare correttamente le norme antifrode dell’UE, sulla base di **valutazioni dei rischi** accuratamente predisposte e aggiornate e con l’ausilio di **strumenti informatici adeguati che contribuiranno a orientare meglio i controlli**), e Raccomandazione n. 4 con cui la CE ha ribadito che *“data la complessità delle operazioni gestite e l’elevato numero di beneficiari in questione, gli Stati membri (autorità di gestione / organismi pagatori e le autorità di revisione contabile / controllo) **sono invitati a progettare e concentrare le loro attività di audit e di controllo sulla base dell’analisi del rischio e lo sviluppo di strumenti informatici...**”).**

Ad ulteriore conferma del solco ormai tracciato verso la prevenzione delle frodi per mezzo dell’uso di strumenti informatici e di analisi dei dati, si è anche recentemente espressa la **Corte dei conti europea**, come riportato nella **Relazione speciale n. 6¹**, ove si fa un esplicito invito a *“migliorare le misure di individuazione delle frodi, generalizzando l’uso delle tecniche di analisi dei dati e promuovendo l’uso di altri metodi di individuazione delle frodi proattivi”*.

¹ “Lotta alle frodi nella spesa per la coesione: le autorità di gestione devono potenziare le attività di individuazione, risposta e coordinamento”

La Corte dei conti è determinata nelle sue raccomandazioni circa le potenzialità che offrono gli strumenti informatici di analisi dei dati nell'individuare i rischi di frode in modo sistematico e efficiente anche in termini di costi.

Non a caso, all'interno della suddetta raccomandazione, si suggerisce alla Commissione, nell'esercizio della funzione di vigilanza della gestione concorrente che gli è propria, di promuovere attivamente il ricorso a **nuovi metodi di individuazione delle frodi**, divulgando periodicamente esempi specifici di migliori pratiche.

Inoltre, la stessa Corte ha invitato la Commissione, in cooperazione con gli AFCOS, a definire i meccanismi minimi di monitoraggio e di valutazione dell'attuazione e dell'efficacia delle misure di prevenzione e di individuazione delle frodi.

Mi preme evidenziare come il ruolo ormai centrale dell'attività degli AFCOS, nella cornice della prevenzione alle frodi all'UE, viene ribadito e confermato nella successiva **Raccomandazione n.5** della **Relazione speciale n. 6** in cui la Corte, riconoscendo appunto *il ruolo primario degli AFCOS nella prevenzione, invita a sostenerne l'espansione delle funzioni, onde migliorare il coordinamento con tutti gli organismi nazionali* incaricati di indagare e di perseguire le frodi.

Da ultimo, mediante la recentissima pubblicazione (14 ottobre 2019) della Relazione sulla **tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea** e sulla lotta contro la frode (**TIF-2018**), la Commissione ha rinnovato, esplicitamente, l'invito rivolto agli Stati membri ad elaborare strategie

nazionale antifrode, proprio in linea con le risultanze della **relazione speciale n. 06/2019 della Corte dei conti europea** di cui ho appena fatto cenno.

Da aggiungere che recenti dati mostrano un quadro ancora incompleto nella lotta alle frodi a livello europeo, considerando che, alla fine del 2018, erano complessivamente **solo 11²** gli Stati membri che avevano adottato una strategia nazionale antifrode e trasmessa alla Commissione. Proprio in questo campo, l' AFCOS italiano già da tempo sia considerato un esempio a livello europeo, come testimoniato dalle numerose richieste di partnership da parte di diverse Istituzioni nazionali ed europee, per lo sviluppo di progettualità innovative.

Su questa linea, recentemente, l' AFCOS italiano è stato parte attiva nello sviluppo e nella presentazione per il cofinanziamento da parte della Commissione europea di due importati progettualità in collaborazione, rispettivamente:

- con la **Ragioneria Generale dello Stato** (Ispettorato generale per l'informatizzazione della contabilità di Stato) sulla tematica “Piattaforma nazionale antifrode”
- e con la **Corte dei conti** italiana, sulla tematica dei recuperi, di cui farò cenno di seguito.

² PIF, Report 2018 pag. 14.

Sulla prima questione, il Comitato nazionale Lotta Antifrode - COLAF aveva già ideato e svolto nel 2017 una preliminare progettualità³ *ad hoc*, con cui:

- ✓ era stato svolto un preliminare “*benchmarking*” delle **migliori banche dati** utilizzate per il monitoraggio ed il controllo dei finanziamenti europei sia a livello centrale che locale dalle competenti Amministrazioni (Ministeri/Regioni);
- ✓ era stata vagliata proprio la fattibilità di una “**piattaforma nazionale antifrode**”, condivisa tra tutte le predette Autorità, quale peculiare “strumento informatico di analisi” dei finanziamenti europei con specifiche finalità di prevenzione e contrasto delle frodi/irregolarità.

Lo sviluppo di tale Progetto aveva dimostrato, sia la fattibilità, che una vera e propria esigenza di porre in essere un ulteriore “salto logico” nel campo dei così detti “*IT Tools*” (strumenti informatici) nazionali - correlati alla tematica dei fondi UE - e, quindi, di promuovere la puntuale connessione tra tutte le possibili (e preziose) informazioni già in possesso, a vario titolo, delle Autorità nazionali e regionali, nella consapevolezza che questo avrebbe potuto determinare l’ulteriore ed esponenziale potenziamento delle attività di prevenzione e contrasto delle irregolarità e frodi e, in generale, per la più efficace tutela delle risorse finanziarie comuni.

In esito alla progettualità in parola, il **COLAF** aveva peraltro deliberato⁴ **la costituzione di uno specifico “Gruppo di lavoro”** incaricato di valutare le

³ Cofinanziata, altresì, dall’Ufficio europeo Lotta Antifrode della Commissione (OLAF) con fondi del programma “*Hercule*”.

⁴ Con Delibera n. 19 del 28 luglio 2016.

modalità di pratica **realizzazione** della predetta “**piattaforma nazionale antifrode**”. Tale gruppo, valutato il quadro complessivo delle piattaforme informatiche già in essere ed in un’ottica “costi-benefici” che potesse ridurre al massimo l’impatto finanziario della “piattaforma nazionale” ha deciso di richiedere alla RGS l’utilizzo della piattaforma “**BDU - IGRUE**” - quale base dati di riferimento - da “incrociare” successivamente con le altre basi di dati ritenute utili ai fini dello sviluppo dei così detti “indici di rischio” nonché seguendo, a tal fine, il know how già maturato dalla Guardia di Finanza nella realizzazione del proprio sistema antifrode denominato “**SIAF**”.

In tal senso, si è deciso di coinvolgere nella realizzazione dell’ambizioso progetto anche l’Ufficio europeo lotta Antifrode, cui è stata presentata **proposta di co-finanziamento**, nell'ambito del Programma “Hercule III” per l'assistenza tecnica alla lotta contro le frodi nell’Unione europea, per una somma di Euro 521.872 (su un totale di 652.340 euro progettuali).

Con grande piacere posso oggi dire di aver ottenuto il richiesto finanziamento da OLAF e, proprio nei prossimi giorni, è prevista la firma dei documenti progettuali ed il conseguente avvio delle pratica realizzazione di questa Piattaforma che dovrebbe costituire una piattaforma unitaria che aggrega dati provenienti da fonti eterogenee.

In particolare, i dati presenti nell’applicativo dovrebbero provenire da due tipologie di archivi:

- ✓ *database **nazionali***, contenenti le informazioni in ordine all’impiego e destinazione dei flussi finanziari di origine europea in possesso degli

Organismi deputati alla loro gestione nonché ogni possibile dato di carattere “reputazionale” in capo ai beneficiari di fondi pubblici;

- ✓ *database* **europci**, le cui informazioni verranno incrociate ed elaborate con i dati contenuti nei *database* nazionali, in chiave di “analisi di rischio”.

Il Sistema, una volta “incamerate” le informazioni provenienti dagli archivi sopracitati, dovrebbe procedere ad effettuare una serie di elaborazioni mediante specifiche funzioni predeterminate, sintetizzabili in due categorie:

- 1) *Funzioni* **informative**, riconducibili agli strumenti “**Ricerca personalizzata**” e “**Scheda profilo**” le quali avrebbero, invece, scopi essenzialmente conoscitivi, in quanto fornirebbero - in maniera riepilogativa ed organizzata - tutte le informazioni disponibili nel Sistema sul conto dei specifici soggetti censiti;
- 2) *Funzioni* di **analisi** che potrebbero comprendere gli strumenti denominati “**Analisi di contesto**” e “**Analisi di rischio**” riferibili ai processi di elaborazione ed incrocio di dati eseguiti dal *software* di analisi, per offrire una mirata visione delle dinamiche di **distribuzione sul territorio** dei flussi finanziari erogati dall’Unione europea ovvero per individuare posizioni soggettive connotate da **indici di anomalia** aventi possibile rilievo operativo.

Alla luce di quanto illustrato, l’obiettivo strategico della Piattaforma sarà quello di permettere che le informazioni provenienti da fonti diverse ed in forma disomogenea, siano fruibili in una modalità armonizzata ed integrata

tale da consentire un'immediata comprensione del fenomeno in esame e fornire il necessario supporto alle decisioni degli Autorità preposte.

PROGETTO

“C.A.T.O.N.E.”

Cooperation Agreements and Training on Objectives and New Experiences

Come anticipato nella prima parte del mio intervento, altra fondamentale fase del ciclo antifrode da sempre oggetto di nostra particolare attenzione è da individuarsi nella complessa, per non dire spesso ardua, fase del **recupero delle somme indebitamente erogate**.

Definisco, non a caso, ardua questa fase, poiché negli ultimi anni notevoli sono stati gli sforzi del Nucleo finalizzati, come peraltro già evidenziato dal Sig. Ministro, alla chiusura delle centinaia di dossier concernenti casi di frode segnalati, anche decenni or sono, alla Commissione europea.

Nonostante tali sforzi siano stati premiati attraverso la chiusura di centinaia di casi in pieno accordo con la Commissione europea, per una somma totale di risparmi per il nostro Bilancio nazionale quantificabile nel 2018, in oltre 190 milioni di euro, nel 2019, in oltre 100 milioni di euro e nonostante vi siano in programma ulteriori significative chiusure nel prossimo semestre per altre decine di milioni di euro..., non posso esimermi dal rilevare e segnalare le notevoli criticità riscontrate sia nelle attività di aggiornamento dei procedimenti giudiziari (in particolare penali) sia in termini di efficacia e celerità delle connesse azioni di recupero delle somme indebitamente erogate.

È proprio per questo che, da un lato, abbiamo aperto un proficuo tavolo di lavoro presso il Ministero della Giustizia che sta consentendo di superare le criticità riscontrate nell'aggiornamento dei dati penali, che prevede, in futuro, la possibilità di attivare protocollo di acquisizione automatica ed informatizzata dei dati d'interesse.

Di questo ovviamente, mi sento di ringraziare in prima persona il Gabinetto del Ministro della Giustizia, che sta supportando il COLAF con straordinaria disponibilità e propositività (*da verificare al momento l'eventuale presenza del Capo di Gabinetto – Dott. Fulvio Baldi*), qualora si intenda personalizzare il ringraziamento).

Ma devo dire che sono state accolte con estremo favore le novità giurisprudenziali che, a partire dall'anno 2008, hanno visto la Corte dei Conti assumere un ruolo di primo piano in relazione alle azioni di recupero anche nel delicato settore dei finanziamenti UE.

E' noto che il processo contabile si sviluppa ordinariamente in modo autonomo rispetto al procedimento penale eventualmente pendente per le fattispecie collegate con la frode comunitaria⁵, e la stessa azione della Corte si affianca proprio a quelle procedure amministrative e civilistiche che, in diversi casi, hanno mostrato notevoli limiti in termini di efficacia, potendo offrire un decisivo e sostanziale impulso al miglioramento nell'**attività di recupero** della risorse indebitamente erogate.

Ed è proprio nell'ottica, quindi, di sfruttare al massimo il supporto della Corte dei Conti nel peculiare settore d'interesse che, in ottica futura riferita

⁵ Come espressamente ribadito da Cassazione Sezioni unite civ. n. 23332/2009.

all'annualità 2020, abbiamo deciso di sviluppare insieme alla **Procura Generale della Corte**, e di questo ringrazio particolarmente il **Procuratore Generale Avoli**, un'attività progettuale ambiziosa, che prevede lo studio, l'analisi e conseguenti iniziative mirate alla tutela delle risorse finanziarie europee grazie al miglioramento delle procedure di **“recupero” effettivo** delle risorse indebitamente erogate.

Proprio a tal fine, infatti, il Progetto prevede il coinvolgimento, in un approfondito confronto, delle Procure contabili del Portogallo, della Romania, della Francia e della Grecia in ordine agli strumenti giuridici ed operativi finalizzati ad una più intensa collaborazione, anche a livello internazionale.

È prevista, inoltre, la partecipazione dell'Avvocatura generale dello Stato, del Ministero della Giustizia, della Corte dei conti europea, della Corte di giustizia europea, della Sezione affari comunitari ed internazionali della Corte dei conti italiana e della Guardia di Finanza.

In ultimo, ulteriore profilo di interesse che sarà oggetto del dibattito progettuale, è poi costituito dalla ormai prossima istituzione dell'Ufficio del **Procuratore Europeo (EPPO)** che, ricordo, sarà competente ad individuare, perseguire e rinviare a giudizio gli autori di reati che ledono gli interessi finanziari come definiti nella recentissima (e nuova) “Direttiva PIF”.

Questa nuova Istituzione determinerà rilevanti modificazioni nell'assetto complessivo del contrasto alla frode in sede penale, sia a livello europeo

che nazionale, con le inevitabili e necessarie implicazioni nei rapporti con le Procure contabili e con lo stesso OLAF.

Ritengo che esistono potenziali margini di miglioramento anche nell'ambito della cooperazione tra le autorità amministrative e le autorità giudiziarie e di contrasto. Gli **AFCOS** potrebbero svolgere un **ruolo fondamentale** nel promuovere e favorire questo tipo di cooperazione, anche e proprio nell'ottica dell'istituzione dell'EPPO.

Mi avvio a concludere con l'auspicio anzi, con la personale certezza, che il Comitato nazionale antifrode, forte delle proprie esperienze maturate nel recente passato e potendo attingere al peculiare know how in possesso di tutte le Amministrazioni che lo compongono, saprà porsi, anche nel prossimo futuro, quale primo e più valido partner al fianco delle Istituzioni europee e di tutte le Autorità antifrode degli altri Paesi partner, nella sola e ambiziosa prospettiva di concorrere alla più efficace e leale tutela delle comuni risorse economiche.

Grazie per l'attenzione.