COMANDO GENERALE DELLA GUARDIA DI FINANZA

III Reparto Operazioni

Nr. 539/INCC Roma, 18 dicembre 2012

OGGETTO: Programmazione operativa 2013

1. PREMESSA

L'atto d'indirizzo per la definizione delle priorità politiche per l'anno 2013, emanato dal Ministro dell'Economia e delle Finanze in data 1° ottobre 2012, prevede che, nel corso della prossima annualità, dovranno proseguire le azioni intraprese ai fini della **stabilizzazione dei mercati finanziari e della situazione economica**, della **ripresa della crescita**, della **riduzione dell'incidenza del debito pubblico**, nonché del **contrasto all'evasione e all'elusione fiscale**.

In particolare, l'Autorità politica ha individuato, quali aree prioritarie di intervento, **l'ulteriore rafforzamento alla lotta all'evasione e all'elusione fiscale**, con particolare riguardo ai fenomeni di rilievo internazionale, ed il **potenziamento del contrasto agli illeciti che provocano nocumento alla spesa pubblica nazionale e comunitaria**.

Il documento dispone, inoltre, che il Corpo, così come gli altri destinatari della disposizione, provveda ad individuare a tal fine **obiettivi strategici, piani operativi correlati e indicatori di misurazione dei risultati coerenti con le suddette priorità**.

L'apporto della Guardia di Finanza all'attuazione delle priorità fissate dall'Autorità di Governo dovrà essere caratterizzato da:

- a. una concentrazione delle risorse operative sui **fenomeni di evasione, di frode e di illegalità economico-finanziaria più pericolosi e maggiormente lesivi per il bilancio pubblico**;
- b. un **approccio trasversale e l'utilizzo di metodologie investigative e di indagine proprie di una forza di polizia**, facendo ricorso all'**attività d'intelligence**, di **analisi di rischio** e di **controllo economico del territorio** ai fini della selezione dei soggetti da sottoporre ad attività investigativa;
- c. un **concreto recupero di risorse finanziarie**.

Le direttive contenute nell'Atto di indirizzo consentono di avviare il processo di condivisione degli obiettivi per il 2013 – che, per la prima volta, contiene anche indicazioni di carattere programmatico – con riferimento alla **lotta all'evasione fiscale**, alle **frodi** nel settore della **spesa pubblica**, alla **criminalità economica e finanziaria** e ai **traffici illeciti**, nella sostanziale **conferma** delle rinnovate linee d'azione delineate con le circolari di programma per il 2011¹ e 2012².

Il processo di condivisione si concluderà con l'assegnazione degli obiettivi "definitivi" nelle diverse aree della missione istituzionale di polizia economico – finanziaria e potrà essere integrato con le eventuali ulteriori disposizioni che dovessero rendersi necessarie in seguito all'emanazione della Direttiva generale per l'azione amministrativa e la gestione per la prossima annualità.

2. LINEE DI INDIRIZZO DI CARATTERE GENERALE

Il rinnovato approccio che ha caratterizzato le recenti direttive operative si pone l'obiettivo di **incrementare ulteriormente la qualità complessiva dell'azione della Guardia di Finanza**, nell'ottica di assicurare la **concretezza dei risultati** conseguiti e l'**aggressione ai patrimoni illeciti** accumulati. Per questa finalità, presupposti fondamentali sono:

- a. il **definitivo superamento dell'assegnazione di target numerici nell'azione di contrasto all'evasione fiscale da parte dell'Autorità di Governo** – ad eccezione

dell'attività di verifica e controllo nei confronti di contribuenti di 2^a e 3^a fascia di volume d'affari – per cui i carichi operativi hanno perso la loro funzione di obiettivi, divenendo strumento per migliorare la qualità dell'attività del Corpo;

b. il **riadeguamento del complessivo dispositivo operativo, incrementando:**

_ la **presenza ispettiva nel settore della tutela della spesa pubblica,**

conformemente alle priorità politiche delineate dall'Atto di indirizzo per il 2013;

_ lo sforzo operativo nell'approfondimento delle segnalazioni di operazioni sospette, secondo le direttive impartite con circolare n. 86307 in data 19 marzo 2012, al fine di riequilibrare il sistema riducendo progressivamente il numero delle giacenze,

anche mediante adeguate manovre di rimodulazione dei carichi ispettivi nel comparto della lotta all'evasione fiscale;

c. la conseguente **flessibilità degli obiettivi assegnati e dei moduli ispettivi,** che consentirà, anche **in corso d'anno,** di effettuare rimodulazioni dei carichi operativi:

(1) nell'**ambito dello stesso comparto,** in modo da fronteggiare nuove esigenze (ad esempio, la necessità di sviluppare attività investigative particolarmente complesse i cui risultati attesi sono di particolare rilievo, ovvero l'esigenza di dare attuazione a piani operativi straordinari connessi a nuove direttive impartite dall'Autorità di Governo) o situazioni di natura straordinaria (quali, ad esempio, le emergenze conseguenti ad eventi meteorologici o naturali di eccezionale gravità);

(2) tra i **diversi segmenti operativi** (lotta all'evasione fiscale, tutela della spesa pubblica, contrasto al riciclaggio e alla criminalità organizzata), allo scopo sia di calibrare al meglio l'azione del Corpo in funzione delle diverse modalità con cui i fenomeni illeciti si manifestano nelle diverse aree del territorio, sia di adeguare il dispositivo in ragione della specifica "domanda di legalità" nel particolare contesto.

La **pianificazione degli interventi ispettivi,** così come la **programmazione dell'attività operativa** nel suo complesso, dovrà quindi essere **coerente** con quanto emerso dall'analisi del **contesto esterno,** fatte ovviamente salve specifiche esigenze investigative.

La pianificazione delle attività operative del Corpo sarà, quindi, complessivamente orientata all'**aggressione dei fenomeni illeciti** secondo una **duplice linea d'azione,** volta, da un lato, al **contrasto a fenomeni di massa** (ad esempio, l'omesso rilascio di scontrini e ricevute fiscali nel settore tributario o l'indebita percezione di prestazioni sociali agevolate nel comparto della spesa pubblica) e, dall'altro, al **contrasto alle frodi o ai comportamenti illeciti più complessi** (quali le frodi carosello e l'evasione internazionale, ovvero l'illecito ottenimento di contributi pubblici e i reati contro la Pubblica Amministrazione).

3. TUTELA DELLE ENTRATE

a. I carichi operativi

Con le circolari di programma per il 2011 e 2012 è stato avviato un percorso volto ad incrementare l'efficacia della lotta all'evasione svolta dalla Guardia di Finanza, mediante la rimodulazione quantitativa dei carichi ispettivi e la loro gestione dinamica, la flessibilità dei moduli operativi e delle competenze all'esecuzione delle verifiche e dei controlli, nonché il miglioramento del processo di selezione dei contribuenti da sottoporre ad attività ispettiva.

In continuità con le **delineate linee strategiche, che vengono pertanto confermate anche per il 2013,** e nell'alveo del processo continuo di miglioramento qualitativo, nel prossimo anno:

_ i carichi operativi saranno attribuiti:

_ **tenendo conto**, in linea generale, **delle potenzialità interne al reparto** (forza disponibile e risultati operativi raggiunti) e **delle caratteristiche del contesto esterno** (platea di riferimento e ricchezza del territorio);

_ prevedendo una **rimodulazione quantitativa**, nel settore delle verifiche e dei controlli, che tiene conto degli interventi conclusi senza la constatazione di rilievi o con risultati marginali nell'ottica di **valorizzare e ottimizzare al massimo le risorse disponibili**;

_ saranno assegnati un numero minimo di verifiche ai fini II.DD. e IVA₅ per ciascuna delle tre fasce di volume d'affari e autonomi *target* nei settori delle accise e dell'IVA intracomunitaria; di contro, le verifiche ai sensi dell'art. 25 della Legge 13 settembre 1982, n. 646 non costituiranno più *sub*-obiettivo dell'attività ispettiva ai fini tributari;

_ analogamente al 2012, sarà attribuito un *sub*-obiettivo di verifiche nei confronti dei professionisti, tenuto conto che le analisi svolte hanno posto in evidenza che tali interventi garantiscono una maggiore efficacia in termini di imposte accertate e versate.

_ sarà ricalibrato, sotto il profilo quantitativo, il numero dei controlli e dei controlli strumentali, **affinché le risorse così liberate siano destinate al contrasto dei fenomeni illeciti di massa nel settore della spesa pubblica** (es. controlli sulle prestazioni sociali agevolate, *ticket* sanitari, ecc.).

(1) Piani di verifiche di 3^a fascia (con volume d'affari oltre € 100.000.000)

Gli obiettivi di verifica nei confronti dei contribuenti ricompresi nella 3^a fascia di volume d'affari sono determinati dall'art. 27, commi da 9 a 11, del D.L. 29 novembre 2008, n. 185, convertito dalla Legge 8 gennaio 2009, n. 2, a norma del quale le "imprese di più rilevanti dimensioni" sono destinatarie di un controllo sostanziale, di norma, entro l'anno successivo a quello di presentazione della dichiarazione, sulla base di specifiche analisi di rischio. La Guardia di Finanza concorre all'attuazione della citata disposizione mediante l'effettuazione di verifiche nei confronti dei contribuenti a più elevato livello di rischio di evasione. All'esito di un monitoraggio condotto a livello centrale, sugli interventi ispettivi svolti nei riguardi dei soggetti di maggiori dimensioni nel biennio 2010-2011, è emerso che le verifiche nei confronti dei contribuenti in argomento sono risultate di gran lunga le **più remunerative in termini di rendimento medio**;

Pertanto, tenuto conto delle priorità politiche fissate dall'Autorità di Governo e allo scopo di incrementare ulteriormente la qualità delle verifiche nei confronti della specifica categoria, è stato previsto un **numero minimo** di interventi da eseguire che, però, dovrà riguardare **unicamente i settori delle imposte sui redditi e dell'IVA**. Considerata la rilevanza strategica della presenza ispettiva del Corpo in questo segmento, è necessario che i contribuenti siano selezionati non solo in relazione alla sussistenza di più elevati profili di rischio, ma anche sulla base di **specifici e concreti indizi di evasione**, valorizzando a tal fine anche gli elementi acquisiti in altri segmenti della missione istituzionale.

Le verifiche assegnate ai fini IVA e imposte sui redditi costituiscono il carico minimale da assicurare nell'anno: i Comandi Regionali potranno pertanto proporre, già in sede di condivisione, l'attribuzione di un obiettivo più elevato qualora dispongano di elementi che facciano ritenere opportuna e proficua una

maggior presenza ispettiva nei confronti dei contribuenti con volume d'affari superiore a 100 milioni di euro.

(2) Piano di interventi di 2ª fascia di volume d'affari (da € 5.164.569 a € 100.000.000)

Nei confronti dei contribuenti ricompresi nella 2ª fascia di volume d'affari, il carico ispettivo è vincolato dall'art. 24, comma 2, del D.L. 31 maggio 2010, n. 78, convertito dalla Legge 30 luglio 2010, n. 122, in base al quale l'Agenzia delle Entrate e la Guardia di Finanza realizzano coordinati piani d'intervento annuali nei confronti dei contribuenti non soggetti a studi di settore né a tutoraggio, elaborati su analisi di rischio a livello locale che riguardino, rispettivamente, almeno un decimo ciascuno della platea di riferimento, a livello non solo nazionale, ma anche regionale e provinciale.

Dall'esame dei contribuenti rientranti in questa fascia di volume d'affari è emerso un incremento (+8,4%) **della platea di riferimento rispetto a quella presa a base della condivisione degli obiettivi per il 2012**, che ha determinato un conseguente aumento del numero degli interventi da assicurare nel 2013.

Anche nei confronti dei soggetti economici rientranti in questa categoria è stato individuato un **numero minimo di verifiche da eseguirsi nei settori delle imposte sui redditi e dell'IVA**, parametrato sulla platea di riferimento e sulle verifiche concluse nel biennio 2010/2011.

Si confermano le direttive impartite con le circolari n. 367/INCC datata 22 novembre 2010 e n. 25/INCC del 27 gennaio 2012, riguardanti il **coordinamento tra i Comandanti Provinciali e i Direttori Provinciali dell'Agenzia delle Entrate per la programmazione nominativa**, che riguarderà esclusivamente le verifiche ai fini dell'IVA e delle imposte sui redditi.

(3) Piani di verifiche di 1ª fascia di volume d'affari (fino a € 5.164.568)

L'analisi condotta sui risultati conseguiti nei primi dieci mesi del 2012 nei confronti dei contribuenti in esame ha posto in risalto l'efficacia delle linee di indirizzo impartite con le circolari n. 472/INCC del 4 ottobre 2011 e n. 579/INCC in data 26 novembre 2011, con le quali si è proceduto alla conversione di 2.000 verifiche in controlli e alla rimodulazione delle attività ispettive nei confronti dei contribuenti di minori dimensioni.

Infatti, **nonostante la diminuzione del numero delle verifiche eseguite, la media dei risultati conseguiti** (ricavi non dichiarati, costi non deducibili ai fini delle imposte sui redditi e IVA dovuta) **è superiore a quella degli interventi della specie conclusi nel biennio 2010 e 2011.**

Sub-obiettivo di verifiche nei confronti di professionisti e artisti

In linea di continuità con la corrente annualità, anche per il 2013 è stato fissato un carico ispettivo nei confronti di professionisti e artisti, che costituisce *sub-obiettivo* delle verifiche assegnate ai fini delle imposte sui redditi e dell'IVA.

Gli interventi saranno svolti facendo leva sull'approccio trasversale alle molteplici forme di illegalità economico-finanziaria connesse all'evasione fiscale, tipico del Corpo, allo scopo di individuare fenomeni evasivi:

_ posti in essere non solo dagli stessi consulenti, ma anche da contribuenti che si sono avvalsi delle loro prestazioni professionali per trasferire all'estero somme provento di evasione o per realizzare complesse forme di frode o elusione fiscale;

_ strettamente funzionali a "giustificare" o trasferire disponibilità finanziarie frutto

di gravi forme di corruzione, appropriazione indebita, frodi alla spesa sanitaria, comparaggio, ecc..

(5) Piano d'azione nei confronti di operatori nel settore sanitario

Analogamente a quanto evidenziato nel paragrafo precedente, si rende necessario porre adeguata attenzione alle metodologie illecite, quali l'alterazione delle scritture contabili e la sovrapproduzione, che si connotano per la duplice finalità di conseguire una fraudolenta contrazione del debito d'imposta e una indebita percezione di rimborsi nel settore della spesa sanitaria.

In tale prospettiva, nel corso del 2013, parte delle verifiche sarà svolta nei confronti di imprese (ad esempio, cliniche e case di cura) operanti nei settori della sanità e dell'assistenza sociale (spesso in regime di convenzione con il Servizio Sanitario Nazionale).

(6) Verifiche ai fini dell'IVA intracomunitaria

La costante ricerca di una maggiore qualità dell'azione della Guardia di Finanza comporta la necessità di valorizzare anche le verifiche ai fini dell'assolvimento degli obblighi previsti dalla disciplina dell'IVA intracomunitaria. Infatti, la pervasività e la significativa lesività per le casse erariali dei fenomeni evasivi e fraudolenti nel settore impongono l'esigenza di mantenere elevata la soglia di attenzione verso quegli operatori che effettuano rilevanti volumi di scambi commerciali con i Paesi dell'Unione Europea.

Ne discende la necessità di mantenere un presidio efficace ed efficiente in questo settore, che passa – in linea con gli altri comparti operativi – attraverso una rimodulazione dei *target* assegnati e la necessità di un ulteriore affinamento del processo di selezione dei contribuenti.

Detti interventi saranno prioritariamente svolti

nei confronti dei soggetti economici che operano nei settori che continuano ad essere particolarmente sensibili a rischi di frode (quali il commercio di auto nuove ed usate, la fabbricazione e la vendita di componenti elettronici ed informatici e di telefonia cellulare).

(7) Verifiche ai fini delle accise e delle altre imposte indirette sulla produzione e sui consumi

L'obiettivo di perseguire un sempre maggiore livello qualitativo nell'azione di contrasto alle frodi nello specifico comparto determina la necessità di rimodulare i criteri di assegnazione e consuntivazione dei carichi operativi, che hanno riflessi su due distinti aspetti.

In primo luogo, le verifiche ai fini delle accise e delle altre imposte indirette sulla produzione e sui consumi non costituiranno più, come per il passato, *sub*-obiettivo di quello più generale delle verifiche, ma rappresenteranno un **autonomo carico ispettivo**. Quest'ultimo sarà suddiviso, in linea con le precedenti annualità, tra **“impianti di produzione e depositi”** e **“altri impianti e soggetti”**.

(8) Attività di polizia doganale

Si conferma l'assenza di un **numero minimo** di interventi e di **vincoli di ore/persona**, in conformità alle precedenti linee guida, atteso che:

_ l'attività di contrasto al **contrabbando doganale** e ai traffici illeciti, corrispondendo anche a finalità di lotta all'evasione, rientra nel più generale obiettivo del concorso alla sicurezza interna ed esterna del Paese, attraverso un efficace dispositivo di controllo del territorio e delle frontiere;

_ l'analisi condotta a livello centrale ha evidenziato che i **maggiori risultati**,

particolarmente in punto di **recupero di tributi doganali**, provengono da **specifici interventi di iniziativa condotti con i poteri di cui al T.U.L.D.** approvato con D.P.R. 23 gennaio 1973, n. 43, soprattutto all'interno degli **spazi doganali**.

La vigilanza fissa e dinamica presso i confini dello Stato e l'attività investigativa anticontrabbando costituiscono, infatti, parte centrale della più ampia funzione di controllo economico del territorio ed è pertanto **necessario**, anche in mancanza della previsione di un vincolo d'impiego di risorse specifiche, **mantenere alti i livelli di attenzione e di presenza ispettiva**, con particolare riguardo ai fenomeni del contrabbando di tabacchi lavorati esteri, anche contraffatti, della persistente **diffusione delle frodi doganali** (principalmente sotto il profilo della sottofatturazione all'importazione), dell'utilizzo indebito dei depositi fiscali e delle mendaci dichiarazioni d'origine delle merci importate volte a eludere i dazi c.d. *antidumping*, nonché della recrudescenza dei movimenti transfrontalieri di valuta e di preziosi.

Occorre, tuttavia, rimarcare che **l'attività ispettiva** nello specifico comparto deve prendere le mosse da effettivi e concreti elementi informativi che evidenzino possibili **violazioni specificamente** riguardanti la **normativa doganale**, provenienti da autonoma attività di *intelligence* ovvero da segnalazioni di altri reparti, anche conseguenti ad interventi e sequestri condotti in area portuale e aeroportuale.

(9) Attività a tutela del Monopolio statale sui giochi, sulle scommesse e sui concorsi pronostici

Le importanti innovazioni legislative introdotte dal D.L. 6 luglio 2011, n. 98, convertito dalla Legge 15 luglio 2011, n. 111, e dal D.L. 13 settembre 2012, n. 158, convertito dalla Legge 8 novembre 2012, n. 189, hanno confermato e rilanciato il ruolo centrale della Guardia di Finanza nella tutela della legalità nel settore, ampliando le funzioni del Corpo ai fini dell'accertamento del Prelievo erariale unico (PREU) e dell'Imposta unica sulle scommesse e sui concorsi pronostici.

Si tratta di un settore fortemente caratterizzato da una **proiezione trasversale**, atteso che i fenomeni illeciti nel "mondo dei giochi" ledono non solo gli interessi finanziari dello Stato, sottraendo consistenti quote di gettito, ma anche il buon funzionamento dello specifico mercato e gli interessi dei consumatori, spesso vittime di usura ed estorsione, in considerazione del potenziale interesse della criminalità comune e organizzata a fronte degli elevati profitti riconducibili a tali attività.

Saranno replicati nel corso del 2013, per effetto dell'**art. 7, comma 9 del D.L. 158/2012**, secondo cui **l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli pianifica su base annuale, anche d'intesa con la Guardia di Finanza, almeno 10.000 controlli** specificamente destinati al **contrasto del gioco minorile**, nei confronti di **esercizi** presso i quali sono installati gli apparecchi di cui all'articolo 110, comma 6, lettera a) (c.d. "*newslot*"), del T.U.L.P.S. ovvero vengono svolte attività di scommessa su eventi sportivi, anche ippici, e non sportivi, **collocati in prossimità di istituti scolastici primari e secondari, di strutture sanitarie e ospedaliere, di luoghi di culto;**

_ risultano disciplinati anche dalle previsioni di cui all'art. 15-ter del D.L. 1 luglio 2009, n. 78, convertito dalla Legge 3 agosto 2009, n. 102, in base al quale il

Corpo assicura il proprio contributo all'attuazione dei piani straordinari di controlli coordinati nell'ambito del "Comitato di Alta Vigilanza per la prevenzione e repressione del gioco illegale, la sicurezza del gioco e la tutela dei minori".

L'attività nello specifico comparto dovrà principalmente:

_ prendere le mosse da una diffusa e incisiva azione di **controllo economico del territorio**, volta ad individuare gli **esercizi** in cui sono installati **apparecchi da gioco illegali** e dove vengono proposte **scommesse in assenza delle prescritte autorizzazioni** o comunque in violazione della specifica normativa, procedendo ai conseguenti approfondimenti di natura fiscale;

_ avere riguardo al **contrasto** ai fenomeni di **gioco minorile**, particolarmente in **prossimità degli istituti scolastici** e dei **luoghi di aggregazione giovanile**, nello spirito delle richiamate, importanti iniziative normative assunte dal legislatore;

_ il tema della disciplina antiriciclaggio degli operatori di gioco¹⁷ riveste una rilevanza peculiare per la tutela della sicurezza economica e finanziaria del Paese, in ragione dell'entità delle somme movimentate e dei tentativi di infiltrazione della criminalità comune e organizzata nel sistema delle scommesse e del gioco legale, circostanza confermata da numerose operazioni di servizio condotte dai Reparti del Corpo;

_ in questo contesto di recrudescenza del fenomeno illecito collegato alle scommesse sportive, si inserisce altresì l'attività svolta dall'Unità Informativa Scommesse Sportive e dal Gruppo Investigativo Scommesse Sportive, istituiti con Decreto del Ministro dell'Interno n. 11001 del 15 giugno 2011 (in proposito, si richiama l'osservanza delle disposizioni di cui alla circolare n. 290620 del 5 ottobre 2011 del Comando Generale - III Reparto Operazioni). Nel rinviare per i dettagli al manuale concernente l'*"Attività della Guardia di Finanza a tutela del Monopolio statale del gioco e delle scommesse"* – **in fase di aggiornamento** – si richiama l'attenzione sulle importanti novità, anche di carattere sanzionatorio, introdotte dall'art. 7 del D.L. n. 158/2012 oggetto, peraltro, di preliminare esame con la circolare n. 501/INCC del 7 novembre 2012.

Contrasto al lavoro sommerso

L'azione del Corpo a **contrasto del lavoro nero e irregolare** si fonda su un **approccio trasversale** volto a colpire tutte le manifestazioni di illegalità connesse a questo fenomeno – quali l'evasione fiscale e contributiva, lo sfruttamento dell'immigrazione clandestina, le frodi in danno del sistema previdenziale, la produzione ed il commercio di articoli con marchi contraffatti – ed è orientata in tutti i settori a più intenso utilizzo di manodopera.

Per questa ragione, in continuità con quanto previsto dalla circolare n. 264/INCC del 18 maggio 2012, i piani d'azione nel settore devono puntare non solo al **recupero delle imposte e dei contributi evasi**, ma anche ad **aggredire i grandi patrimoni** e le ricchezze accumulate da chi **sfrutta la manodopera irregolare**, mediante un dispositivo strutturato su più livelli d'intervento, costituiti:

_ dalle verifiche fiscali presso imprese e attività di lavoro autonomo;

_ dagli interventi a massa, coordinati a livello regionale ed organizzati in ambito provinciale, nei confronti di obiettivi selezionati sulla base di una puntuale attività di *intelligence* e di rischio, in modo da fronteggiare con un disegno

operativo più organico e sistematico le manifestazioni di lavoro sommerso che si presentano in forma più diffusa nelle singole aree del territorio nazionale;
_ dalle investigazioni di polizia economico-finanziaria e dalle indagini di polizia giudiziaria, nei confronti di sodalizi criminali che sfruttano in maniera organizzata il lavoro nero per molteplici attività illecite.

4. TUTELA DELLA SPESA PUBBLICA

L'opera di indirizzo e sensibilizzazione svolta con le ultime due circolari di programma, nonché con le altre iniziative assunte in un quadro più generale di rinnovato approccio alla gestione delle attività operative, evidenzia un sostanziale incremento dell'efficacia dell'azione a tutela della spesa pubblica.

Gli indicatori maggiormente significativi di questa evoluzione sono, con riferimento al 2012 e in costanza di un impegno nel settore che si attesta intorno al 5% delle ore/persona versate in attività operativa:

- _ l'aumento dei risultati conseguiti in quasi tutti i settori d'intervento a tutela delle uscite di bilancio;
- _ un più diffuso coinvolgimento dei reparti territoriali in servizi nella specifica materia, che ha reso l'azione del Corpo complessivamente più strutturata e omogenea;
- _ un recupero di efficienza, testimoniato dal rendimento in ore/persona nei settori delle frodi ai finanziamenti (comunitari e nazionali) che, dopo un *trend* negativo fatto registrare per diversi anni, si è stabilizzato nelle frodi comunitarie ed è incrementato in quelle nazionali;
- _ la diminuzione delle risorse medie dedicate all'attività informativa, passate dal 33% del 2011 al 18% attuale.

Tuttavia, data l'indisponibilità sul piano generale di risorse umane aggiuntive, l'auspicato rafforzamento del dispositivo operativo non può che passare attraverso:

- _ **l'ulteriore recupero di efficacia ed efficienza** della presenza ispettiva;
- _ un processo di **accurata selezione dei *target***, che valga ad indirizzare l'azione di servizio verso la **repressione dei più gravi e diffusi fenomeni di frode e *mala gestio*** e verso l'individuazione dei nodi ove si annida inefficienza della gestione dei processi di spesa, **prevedendo che i controlli** – laddove utile e opportuno – **siano estesi anche ai soggetti gestori e/o erogatori di risorse pubbliche**, nella più ampia prospettiva di indurre un'inversione di tendenza strutturata nei processi di spesa;
- _ una più accentuata **valorizzazione, in chiave trasversale, dei servizi svolti in altri comparti della missione istituzionale**, *in primis* in materia di tutela delle entrate, indirizzando ad esempio una quota parte di verifiche e controlli verso soggetti "rilevanti" anche dal punto di vista della spesa pubblica, come sopra meglio illustrato;
- _ **l'affinamento delle procedure di selezione dei soggetti e delle modalità di esecuzione dei controlli concernenti i fenomeni a larga diffusione** (prestazioni sociali agevolate, esenzioni dal *ticket* sanitario, ecc.), nell'ottica di incrementarne la resa e l'effetto deterrenza, in ciò favoriti dall'accentuata eco mediatica generalmente suscitata dai relativi risultati.

A fattor comune per la generalità delle **attività in materia di spesa pubblica**, inoltre, a partire dal 2013 l'azione effettivamente svolta non sarà **più misurata** con esclusivo riferimento al tradizionale parametro della frode accertata, bensì avendo riguardo anche alle "**quantità di finanziamento controllate**", così come meglio illustrato con nota n. 252466/12 in data 24 agosto 2012.

Coerentemente con le linee testé illustrate, costituiranno obiettivi nel segmento della “Tutela della spesa pubblica” le attività di seguito riportate.

a. Politica Agricola Comune.

Nel campo della Politica Agricola Comune sarà avviato un programma di interventi su ricorrenti anomalie riscontrate, in sede di analisi a livello centrale, con riferimento alla gestione delle domande per l’accesso a talune tipologie di finanziamenti.

b. Finanziamenti all’editoria

Nell’ambito dei rapporti di collaborazione con il Dipartimento per l’Informazione e l’Editoria, è in fase di approntamento, sulla base di specifici criteri di selezione, un programma di controlli finalizzato ad accertare indebite percezioni di contributi *ex lege* n. 250/90.

c. Frodi ai Fondi strutturali

Tenuto conto che la gestione e l’erogazione delle molteplici forme di finanziamento, a valere sul Fondo Sociale Europeo e sul Fondo Europeo di Sviluppo Regionale, sono rimesse principalmente ad organismi di rilevanza regionale, la definizione delle attività da sviluppare in tale ambito sarà – in massima parte – rimessa alla libera iniziativa dei reparti territoriali, sulla base degli spunti operativi acquisiti autonomamente o in attuazione dei Protocolli d’intesa localmente stipulati.

d. Collaborazione con il Commissario straordinario per la razionalizzazione della spesa pubblica

Sin da suo primo insediamento, per effetto delle previsioni del D.L. 7 maggio 2012, n. 52, convertito dalla Legge 6 luglio 2012, n. 94, il Corpo ha avviato un proficuo rapporto di collaborazione con il Commissario straordinario per la razionalizzazione della spesa pubblica, fornendo in particolar modo un supporto di conoscenze e analisi.

E’ in corso una serie di approfondimenti sui dati relativi agli acquisti di beni o servizi, effettuati da talune pubbliche amministrazioni, senza ricorrere alle procedure CONSIP, con riferimento ai quali sono emersi indici di anomalia.

È in fase di valutazione l’esecuzione, per il 2013, di una serie di interventi a richiesta del Commissario, da svolgersi nei confronti di soggetti pubblici nell’ottica di permettere:

(1) all’Autorità di acquisire utili elementi di valutazione in ordine alla tipologia di servizi di cui necessitano le pubbliche amministrazioni ed ai relativi prezzi, nell’ottica di individuare misure idonee a razionalizzarne la spesa;

(2) al Corpo di testare nuove metodologie operative.

g. Piani operativi in materia di indebite percezioni previdenziali e assistenziali

Sulla scorta delle positive esperienze maturate in passato, saranno rilasciati ulteriori piani di controllo finalizzati a “bonificare” le liste dei beneficiari di provvidenze dagli episodi di indebita percezione (pensioni di defunti, assegni sociali a soggetti non residenti, falsi braccianti agricoli, ecc.).

In tale contesto, gli obiettivi allo stato proposti per l’assegnazione sono costituiti dai controlli derivanti dall’esecuzione del piano “Assegni Sociali 2”, finalizzato all’individuazione di casi di illecita erogazione di prestazioni a carattere assistenziale in favore di soggetti stranieri privi dei requisiti previsti dalla normativa in vigore.

h. Controlli in materia di prestazioni sociali agevolate e esenzioni dal *ticket* sanitario.

In vigore dell’attuale quadro normativo²⁵, il Corpo è ancora tenuto a riservare, nell’ambito della programmazione dell’attività di accertamento, una quota delle

verifiche al “controllo sostanziale della posizione reddituale e patrimoniale dei nuclei famigliari dei soggetti beneficiari delle prestazioni sociali agevolate, secondo criteri selettivi”.

i. Frodi al Fondo europeo per la pesca

Coerentemente con il rinnovato ruolo conferito alla componente aeronavale del Corpo, nell'assolvimento della missione di polizia economico-finanziaria, oltre a quanto illustrato in dettaglio al successivo paragrafo 8. e in linea di continuità con quanto già indicato in circolare di programma per il 2012, sarà cura dei Centri di responsabilità di 2° livello valutare l'opportunità di assegnare ai dipendenti Reparti Operativi Aeronavali uno specifico carico operativo con riferimento al segmento “Tutela della spesa pubblica”. Nell'attività di programmazione degli obiettivi dovranno, in particolare, essere tenute in debito conto le competenze specialistiche possedute dal personale del comparto, affinché queste ultime possano essere pienamente sfruttate nella pianificazione ed esecuzione di attività ispettive su misure di finanziamento, la cui erogazione è, ad esempio, legata al possesso di particolari requisiti tecnici riferibili alla flotta peschereccia²⁶.

5. TUTELA DEL MERCATO DEI CAPITALI E LOTTA ALLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA

Anche per il 2013 si rende prioritario colpire la criminalità nel cuore dei suoi interessi economici e finanziari mediante investigazioni rivolte da un lato a **prevenire la formazione di capitali di origine criminale**, attraverso l'**approfondimento delle segnalazioni di operazioni sospette** e le **ispezioni antiriciclaggio**, dall'altro ad **aggredire i patrimoni illecitamente accumulati** dalle organizzazioni delinquenziali, avvalendosi di tutti gli **strumenti previsti dalla normativa antimafia** (in particolare, accertamenti patrimoniali ma anche verifiche della posizione fiscale del soggetto, se ritenute remunerative).

In considerazione dei perduranti effetti della crisi finanziaria, una particolare attenzione investigativa dovrà essere riservata ai traffici transfrontalieri di valuta e di metalli preziosi. In questo ambito, l'attività dei reparti deve essere orientata non solo alla contestazione di violazioni amministrative alla normativa valutaria ma, soprattutto, alla valorizzazione, attraverso approcci investigativi trasversali, delle informazioni acquisite per risalire a eventuali casi di riciclaggio o ad altre condotte illecite, oltre ai possibili rilievi di natura tributaria.

a. Ispezioni e controlli antiriciclaggio

L'analisi dei dati operativi, riferiti al corrente anno, rivela la segnalazione all'Autorità Giudiziaria di numerosi contesti riferiti prevalentemente a violazioni di carattere formale, ai sensi dell'art. 55 del D.Lgs. n. 231/2007, in tema di obblighi di identificazione e registrazione.

Giova ribadire, sul punto, che la Guardia di Finanza è titolare di competenze ispettive, esclusive o concorrenti, nei confronti della gran parte dei destinatari della normativa antiriciclaggio.

Per tutte queste ragioni, l'obiettivo prioritario per il prossimo anno è di **migliorare qualitativamente il livello complessivo delle ispezioni/controlli antiriciclaggio** puntando su **analisi di rischio**, che dovranno necessariamente tener conto di una **plurima e convergente serie di risultanze investigative e/o probatorie** tali da far ritenere proficuo un ulteriore approfondimento delle posizioni emergenti sotto il profilo della normativa di prevenzione antiriciclaggio.

6. TUTELA DEL MERCATO DEI BENI E DEI SERVIZI

Analogamente al 2012, anche nella prossima annualità l'attività operativa nel settore non sarà vincolata ad obiettivi d'impiego in termini di ore/persona, né al conseguimento di un "carico" numerico di controlli in materia di "lotta al carovita".

L'azione delle unità operative orientata a contrastare le diverse manifestazioni di illegalità connesse alla contraffazione, alla pirateria, al traffico di falsi "*made in Italy*" e di prodotti pericolosi continuerà a svolgersi secondo le collaudate direttrici strategiche, costituite dal presidio degli spazi doganali, dal controllo economico del territorio e dall'attività investigativa in senso stretto.

Le indagini di maggiore spessore continueranno anche attraverso una proficua interazione tra reparti territoriali e componente specialistica, da svilupparsi concretamente mirando alla:

- a. disarticolazione delle "filiera del falso";
- b. aggressione dei patrimoni illeciti costituenti il profitto o il reimpiego dell' "industria del falso";
- c. intercettazione dei canali finanziari utilizzati per veicolare i proventi derivanti dall'attività delittuosa⁵¹;
- d. sistematica mappatura della rete *internet*.

8. LA POLIZIA ECONOMICO-FINANZIARIA IN MARE ED IL CONCORSO DELLA COMPONENTE AERONAVALE AL MANTENIMENTO DELL'ORDINE E DELLA SICUREZZA PUBBLICA.

Il monitoraggio delle attività operative svolte dai reparti aeronavali è posto a base dell'avvio del processo di condivisione degli obiettivi per il 2013. Per la prima volta, alla componente aeronavale saranno assegnati **obiettivi di natura operativa**, secondo modalità analoghe a quelle utilizzate per i reparti territoriali, che tengano conto della necessità di salvaguardare le specializzazioni, attraverso un impiego nella polizia economico-finanziaria coerente con il mantenimento dell'operatività e della vocazione dei reparti aeronavali.

Il precedente sistema di obiettivi, basato sulle ore-moto/ore-volo da effettuare viene, pertanto, rivisto in chiave di assegnazione delle risorse necessarie all'assolvimento del compito e del mantenimento delle capacità operative.

La componente aeronavale ha la **responsabilità della polizia economico finanziaria in mare**, ai sensi dell'art. 2, comma 3, del D.Lgs. n. 68/2001. Ne discende, *in primis*, l'adozione delle iniziative operative necessarie alla prevenzione e repressione del contrabbando e, più in generale, **delle violazioni alla normativa doganale**, secondo le disposizioni contenute nel D.P.R. 23 gennaio 1973, n. 43. In tal senso saranno anche sviluppate **le attività di cooperazione aeronavale** tra collaterali organismi esteri sulla base delle convenzioni e accordi di mutua assistenza⁵⁷, finalizzate a promuovere e rafforzare le intese operative e lo scambio di informazioni tra Stati membri dell'Unione Europea e di altri Paesi extracomunitari, incoraggiando lo sviluppo di metodologie e conoscenze utili a prevenire e reprimere anche il contrabbando doganale. In base a ciò, l'azione della componente aeronavale per il 2013 sarà orientata al controllo, con riferimento alla tecnica di introduzione della merce all'interno del territorio nazionale al di fuori dei varchi doganali, delle unità navali che stazionano oltre il limite delle acque territoriali, secondo i poteri di intervento riconosciuti dalle norme di diritto internazionale e pattizio. Parimenti, dovranno essere altresì fermate le navi, nelle acque nazionali, del Lago Maggiore e del Lago di Lugano, fatta salva l'osservanza degli accordi internazionali, quando vi siano indizi di contrabbando.

Relativamente al **contrasto alle violazioni in materia di accise**, l'attività a mare sarà orientata ad accertare l'utilizzo illegittimo di prodotti in regime agevolato e alla verifica del rispetto degli adempimenti formali stabiliti dalla normativa per l'impiego di prodotti in regime agevolato.

In tema di **contrasto alle violazioni in materia di imposizione diretta e indiretta** l'impegno della componente aeronavale sarà rivolto prevalentemente nei confronti dell'impiego delle unità navali, anche da diporto, per finalità commerciali. L'attività ispettiva, per quanto attiene le **imposte sui redditi**, sarà rivolta all'individuazione sistematica della proprietà, del possesso, della disponibilità di fatto o dell'utilizzo a qualsiasi titolo di beni identificativi di indici di capacità contributiva, o di spese per incrementi patrimoniali in capo ad una o più persone fisiche le quali abbiano presentato dichiarazioni annuali "incapienti". Con le medesime attività saranno ricercate situazioni di intestazione fittizia, anche nell'ottica del contrasto della criminalità organizzata sotto il profilo patrimoniale. In questo ambito, la componente proseguirà nell'attività già avviata secondo le disposizioni impartite con la circolare n. 171772/08 datata 21 maggio 2009 del Comando Generale – III Reparto, in materia di controllo economico del territorio (C.E.TE.), allo scopo di rilevare il possesso di beni espressivi di elevato tenore di vita – quali imbarcazioni da diporto a vela/motore, ovvero natanti ad uso privato, a noleggio oppure in leasing, nonché aeromobili.

In materia di **imposta sul valore aggiunto**, i reparti aeronavali rivolgeranno l'attenzione all'accertamento di pratiche elusive del regime fiscale previsto per le compravendite di natanti con soggetti non residenti, rivolgendo il *focus* sull'accertamento dei rapporti giuridici esistenti fra i soggetti titolari della proprietà/armatori dell'imbarcazione e gli utilizzatori, secondo le peculiarità associate al tipo di bandiera (UE o extra UE).

Sul tema della **tassa di lusso sulle imbarcazioni e sugli aerei**, le attività di servizio saranno svolte in conformità alle disposizioni contenute nella circolare n. 238599/12 datata 6 agosto 2012 del Comando Generale – III Reparto, allargando le linee d'azione anche nel settore dell'**imposta erariale sui voli dei passeggeri di aerotaxi e sugli aeromobili privati** di cui all'art. 16, commi 10-*bis* e 11, del D.L. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito dalla Legge 22 dicembre 2011, n. 214.

L'impiego irregolare della manodopera a bordo delle navi, oltre ad essere causa di ingenti danni per il bilancio dello Stato, distorce le dinamiche di corretta concorrenza tra gli operatori economici ed è spesso correlato ad altri fenomeni di elevato spessore criminale, tra cui, in particolare, l'immigrazione clandestina, che costituisce il più importante canale di alimentazione del mercato del lavoro nero. Le attività ispettive saranno maggiormente orientate:

- _ alla verifica della consistenza degli equipaggi imbarcati, tramite riscontro dei ruoli di equipaggio e delle licenze di bordo;
- _ all'acquisizione ovvero alla rilevazione di ogni elemento documentale o fattuale utile a stabilire la data di avvio del rapporto di impiego e quella dell'imbarco, le mansioni svolte dai singoli marittimi e le retribuzioni conseguite, anche tramite audizione di ciascun lavoratore.

In tema di **controlli in materia di limitazioni all'uso del contante e di titoli al portatore e violazioni alla normativa sulla circolazione transfrontaliera di capitali**, la componente aeronavale, nel corso dell'ordinaria attività di istituto, rivolgerà la propria azione alla verifica del rispetto delle disposizioni contenute nel D.Lgs. 19 novembre 2008, n. 195, tenendo presente che:

- _ l'obbligo di dichiarazione in ingresso non si applica agli occupanti (capitano,

equipaggio, ospiti) di unità commerciali, da pesca e passeggeri che rimangono a bordo, mentre trova applicazione per gli occupanti delle unità da diporto indipendentemente dalla loro permanenza a bordo del natante;

_ per gli aeromobili, la dichiarazione non è necessaria qualora la persona fisica in arrivo nell'Unione Europea non abbandoni l'aeromobile in caso di scalo in un aeroporto europeo.

Le attività di competenza prioritaria condotte dalle unità aeronavali saranno altresì rivolte al contrasto dei traffici illeciti via mare. I profili di maggiore interesse sono rivolti al traffico di stupefacenti e sostanze psicotrope, di armi e di esseri umani. Si tratta di aree di operatività fortemente caratterizzate, oltre che dalla produzione normativa interna, anche dalla disciplina internazionale di diritto marittimo con cui gli operatori di polizia devono costantemente confrontarsi, sia sul piano generale che specifico.

Relativamente al **contrasto ai traffici illeciti via mare, con particolare riferimento al traffico di stupefacenti e sostanze psicotrope**, la componente aeronavale perseguirà l'obiettivo di controllare in acque nazionali ed internazionali le unità navali che, per caratteristiche, dati cinematici, atteggiamento, provenienza e destinazione dichiarata, possano destare particolare interesse operativo nello specifico settore. Per quanto attiene, in particolare, alle unità battenti bandiera estera in acque internazionali, si rammenta l'esistenza di limitazioni alle potestà di controllo, con conseguente necessità, in caso di fondato sospetto o attivazione da parte di un collaterale organismo estero, di applicare le norme e le procedure di cui alle convenzioni internazionali e pattizie⁶⁰.

La collaborazione con il *Maritime Analysis and Operations Centre – Narcotics* (MAOC-N) di Lisbona farà parte delle attivazioni cui soprattutto la componente alturiera assicurerà, in raccordo con il II Reparto, la propria partecipazione, fermo restando il grado di prontezza operativa minimo garantito a favore delle attività in ambito nazionale.

Nel corso del 2013, la componente aeronavale continuerà il proprio impegno operativo a favore dell'Agazia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea (FRONTEX), partecipando, secondo le disposizioni strategiche che verranno fornite dal Comando Generale, alle **operazioni EPN** e alle **missioni di pattugliamento aeromarittimo congiunto** negli scenari nazionali ed internazionali, promuovendo ogni utile iniziativa rivolta al raggiungimento dei più ampi obiettivi in tema anche di contrasto dei traffici illeciti, verso cui la citata Agazia sembrerebbe valutare una propria disponibilità operativa legata alla presenza in mare. A fianco delle funzioni di polizia economico-finanziaria in mare, riconosciute in via esclusiva alla Guardia di Finanza, la missione istituzionale comprende attività concorsuali tipiche delle Forze di Polizia per le quali la componente aeronavale ha un "ruolo determinante", in relazione alla consistenza dei mezzi ed alla capillarità dei reparti aeronavali lungo le coste nazionali.

In questo ambito, verranno sviluppate le attività di polizia rivolte alla **tutela ambientale** che confermeranno la presenza istituzionale nello specifico settore. Parallelamente alle attività della componente aeronavale costiera, saranno promosse forme di collaborazione con la componente aeronavale alturiera che, come noto, dispone di dotazioni tecniche utili per la conduzione di indagini approfondite nel settore della tutela dell'ambiente. Verranno attuate le forme più idonee di collaborazione tra reparti e saranno incentivati, sulla scorta delle maturate esperienze della specie⁶³, idonei protocolli di collaborazione soprattutto per promuovere lo strumento del telerilevamento aereo.

Ferme restando altre attività di contrasto a ulteriori fenomeni illeciti, rilevabili localmente o, comunque, oggetto di istanze di sicurezza economico-finanziaria rivolte al Corpo in altri

settori, la componente aeronavale potrà sviluppare azioni operative per:

_ la tutela del **patrimonio archeologico sommerso** per valorizzare, non da ultimo, anche le professionalità acquisite dai militari specializzati come sommozzatori⁶⁴;

_ la tutela del **demanio dello Stato** che, come materia d'intervento, trova collocazione tra le proiezioni operative disciplinate dalla circolare n. 10000/2006 e nelle specificità riconosciute al Corpo dal Decreto del 28 aprile 2006 del Ministero dell'Interno "Riassetto dei Comparti di specialità dei Corpi di Polizia";

_ la **polizia ittica**, settore oggetto di profonde innovazioni per effetto del D.Lgs. 9 gennaio 2012, n. 4, recante "Misure per il riassetto della normativa sulla pesca e l'acquacoltura, a norma dell'art. 28 della Legge 4 giugno 2010, n. 96"⁶⁵;

_ l'attività di **polizia marittima**, sancita dall'art. 1 della Legge 23 aprile 1959, n. 189, intendendosi quella funzione volta a garantire un pacifico e ordinato, nonché sicuro, svolgimento delle attività nell'ambito portuale, demaniale e del mare territoriale.

Alla luce di quanto precede e sulla scorta delle disposizioni contenute nella circolare n. 10.000 in data 26 gennaio 2006, recante "Revisione del Comparto Aeronavale", il processo di condivisione degli obiettivi per il 2013 terrà conto dei seguenti indirizzi generali:

a. i Comandi Regionali interessati ed il Comando Operativo Aeronavale saranno destinatari di specifici obiettivi operativi per i dipendenti reparti aeronavali e assicureranno il coordinamento tra le componenti costiera, alturiera e territoriale, per il migliore impiego di tutte le risorse specialistiche nei settori di specifica competenza e nello sviluppo sul territorio delle attività di servizio che:

_ hanno avuto origine dalle navigazioni marittime, fluviali, lacuali e aeree;

_ abbiano diretta e immediata connessione con il mare ovvero con il settore aereo.