COMMISSIONE VI
FINANZE

RESOCONTO STENOGRAFICO

AUDIZIONE

5.

SEDUTA DI MARTEDÌ 16 LUGLIO 2013

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **DANIELE CAPEZZONE**

INDICE

PAG.

Sulla pubblicità dei lavori:

Capezzone Daniele, *Presidente* 3

Audizione del Comandante generale della Guardia di Finanza, sulle tematiche relative all'operatività del Corpo *(ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del Regolamento)*:

Capezzone Daniele, *Presidente* 3, 14, 16, 22

Barbanti Sebastiano (M5S) 16

Bernardo Maurizio (PdL) 14

Busin Filippo (LNA) 15

Capolupo Saverio, *Comandante generale della Guardia di Finanza* 3, 16, 21, 22

PAG.

Causi Marco (PD) 16

Gutgeld Itzhak Yoram (PD) 15

Pagano Alessandro (PdL) 15

Paglia Giovanni (SEL) 15

Ribaudo Francesco (PD) 15, 21

Ruocco Carla (M5S) 15

Sanga Giovanni (PD) 14

Villarosa Alessio Mattia (M5S) 16, 22

Zanetti Enrico (SCpI) 14

ALLEGATO: Nota depositata dal Comandante generale della Guardia di Finanza, Saverio Capolupo 23

N. B. Sigle dei gruppi parlamentari: Partito Democratico: PD; MoVimento 5 Stelle: M5S; Il Popolo della Libertà - Berlusconi Presidente: PdL; Scelta Civica per l'Italia: SCpI; Sinistra Ecologia Libertà: SEL; Lega Nord e Autonomie: LNA; Fratelli d'Italia: FdI; Misto: Misto; Misto-MAIE-Movimento Associativo italiani all'estero-Alleanza per l'Italia: Misto-MAIE-ApI; Misto-Centro Democratico: Misto-CD; Misto-Minoranze Linguistiche: Misto-Min.Ling; Misto-Partito Socialista Italiano (PSI) - Liberali per l'Italia (PLI): Misto-PSI-PLI.

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE DANIELE CAPEZZONE

La seduta comincia alle 11.35.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso e la trasmissione televisiva sul canale satellitare della Camera dei deputati.

Audizione del Comandante generale della Guardia di Finanza sulle tematiche relative all'operatività del Corpo.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del Regolamento, l'audizione del Comandante generale della Guardia di Finanza sulle tematiche relative all'operatività del Corpo.

Saluto e ringrazio il generale Capolupo, e con lui la rappresentanza del vertice della Guardia di Finanza, per questa audizione. Dopo la sua introduzione avrà la possibilità di raccogliere e reagire agli stimoli che verranno dai componenti della Commissione Finanze.

Do la parola al generale Capolupo per lo svolgimento della relazione.

SAVERIO CAPOLUPO, *Comandante generale della Guardia di Finanza*. Signor Presidente, onorevoli deputati, desidero innanzitutto esprimervi la mia gratitudine per l'occasione offertami di illustrare alla Commissione l'operatività della Guardia di Finanza.

Dopo aver svolto alcune considerazioni sulle complessive funzioni di polizia economico-finanziaria attribuita al Corpo, mi soffermerò sulle rinnovate linee strategiche lungo le quali si sono sviluppate, nell'ultimo biennio, le attività operative, che costituiscono le direttrici anche per l'anno in corso.

Formulerò poi alcune riflessioni sulle misure contenute nelle proposte di legge delega ritenute di maggiore interesse per le funzioni di prevenzione e repressione dell'evasione fiscale affidate alla Guardia di Finanza, elaborate sulla scorta dell'esperienza operativa e finalizzate a migliorare l'efficienza complessiva del sistema, in un'ottica di deterrenza e di effettivo recupero di risorse erariali.

La Guardia di Finanza è una forza di polizia a ordinamento militare, direttamente dipendente dal Ministro dell'economia e delle finanze, che ha come missione istituzionale il presidio delle libertà fondamentali della Costituzione economica. A seguito della revisione dei compiti operata dal legislatore nel 2001, le nostre prerogative sono state sensibilmente ampliate, passando dalla tutela prioritaria delle ragioni del prelievo alla più estesa funzione di polizia economico-finanziaria.

Le ragioni dell'evoluzione dei compiti istituzionali, rese ancora più attuali dalla perdurante crisi economica, sono di tutta evidenza: l'evasione fiscale, l'economia sommersa, le frodi sui finanziamenti pubblici, la criminalità organizzata, il riciclaggio, l'abusivismo finanziario, le truffe in danno dei risparmiatori, la contraffazione sono tutte espressioni di una minaccia

unitaria che impone una risposta altrettanto unitaria per essere veramente efficace.

Le proiezioni operative puntano a colpire nella loro globalità tutti i fenomeni che si connotano per la capacità di mettere a rischio, contemporaneamente, più interessi economico-finanziari, adottando tecniche investigative tipiche di polizia.

In questa prospettiva, con l'atto di indirizzo per la definizione delle priorità politiche e la direttiva generale per l'azione amministrativa e la gestione per l'anno 2013, il Ministro dell'economia e delle finanze *pro tempore* ha individuato, quali aree prioritarie di intervento, l'ulteriore rafforzamento alla lotta all'evasione e all'elusione fiscale e il potenziamento del contrasto agli illeciti che provocano nocumento alla spesa pubblica nazionale e comunitaria.

La lotta all'evasione fiscale costituisce da sempre la prioritaria missione istituzionale della Guardia di Finanza, anche se, negli ultimi anni, è cambiato il contesto in cui questa funzione viene esercitata. La crescente interazione dei mercati ha progressivamente ampliato il divario tra dimensione economica, ormai globalizzata, e sovranità impositiva degli Stati, per sua natura esercitabile sul solo territorio nazionale.

Questa asimmetria ha generato un *deficit* di tutela a causa della ridotta efficacia delle misure adottate a livello domestico sulle dinamiche del mercato globale, che viene sfruttato dalla criminalità per gestire i traffici illeciti a livello internazionale e utilizzare i paradisi fiscali. In questa dimensione gli stessi illeciti tributari sono spesso funzionali al perseguimento di altri scopi criminali.

Il periodo di difficoltà economica ha ulteriormente posto l'accento sulla insidiosità dei fenomeni evasivi, che distorcono l'allocazione dei fattori produttivi, alimentano la concorrenza sleale, ostacolano la crescita delle imprese e determinano, di fatto, l'aumento della pressione fiscale a carico dei contribuenti in regola.

Come risposta immediata la Guardia di Finanza ha rimodulato l'azione ispettiva, puntando alla concretezza e alla flessibilità del dispositivo di tutela delle entrate erariali, allo scopo di incrementare ulteriormente la qualità dell'attività di contrasto all'evasione.

È noto che l'evasione fiscale sia un fenomeno complesso. Numerosi sono i comportamenti che consentono di sottrarsi agli obblighi impositivi. Sono differenti tanto i gradi di sofisticazione, quanto i livelli di gravità delle condotte.

Da un lato, esiste la cosiddetta evasione diffusa, o di massa, realizzata dall'ampia platea delle medie e piccole imprese, nonché dai lavoratori autonomi, che, operando a diretto contatto con i consumatori finali, possono evadere attraverso comportamenti elementari, quali l'omessa certificazione dei corrispettivi.

Dall'altro lato, esistono forme di evasione molto più sofisticate, normalmente realizzate da strutture imprenditoriali complesse, che ricorrono a pratiche particolarmente insidiose: triangolazioni fra più società spesso allocate in Paesi diversi, esterovestizione, intestazione fittizie di patrimoni, aggiramento della normativa fiscale mediante operazioni prive di valide ragioni economiche, tutte operazioni basate su una artificiosa rappresentazione della realtà dei fatti gestionali.

In questo ambito la strategia si fonda su due direttrici principali, entrambe convergenti ad aggredire i patrimoni indebitamente accumulati e a recuperare i tributi evasi: approccio trasversale e qualità degli interventi.

Per « approccio trasversale » intendo la capacità degli interventi di non limitarsi a scoprire le basi imponibili sottratte a tassazione, ma di cogliere anche tutti gli altri profili di illegalità che a queste sono connessi. L'esperienza operativa consente di affermare che gli illeciti economici e finanziari più gravi e pericolosi presentano sempre un comune denominatore, ossia l'artificiosa rappresentazione della realtà dei fatti gestionali, resa apparentemente regolare attraverso la predisposizione di fatture false inserite in scritture contabili formalmente ineccepibili; l'utilizzo di contratti derivati appositamente costruiti a

tavolino da consulenti e ingegneri finanziari; l'esecuzione di complesse operazioni di ristrutturazione societaria che, in realtà, mascherano veri e propri meccanismi fraudolenti.

Conseguentemente, le unità operative valorizzano in modo sistematico ogni elemento indicativo di violazioni tributarie acquisito nel corso di indagini di polizia giudiziaria, degli approfondimenti delle segnalazioni di operazioni sospette ai fini antiriciclaggio, dei controlli sulla circolazione transfrontaliera di capitali e delle segnalazioni provenienti da altri soggetti pubblici.

Quando parlo di qualità, invece, mi riferisco alla capacità degli interventi ispettivi di tradursi in un effettivo recupero di risorse per le casse dell'erario attraverso la solidità dell'impianto probatorio e l'adozione degli strumenti cautelari di natura reale.

In questa prospettiva la scomposizione del macrofenomeno evasione fiscale ha lo scopo di affinare i processi di analisi e di calibrare le metodologie di intervento in funzione dello specifico comportamento evasivo rilevato. Sono state affinate, pertanto, le procedure operative, in modo da migliorare i processi di selezione dei contribuenti da sottoporre a controllo, privilegiando l'azione nei confronti di soggetti solvibili, vale a dire aggredibili sotto il profilo patrimoniale.

Le unità operative, infatti, pianificano gli interventi ispettivi al termine di un articolato *iter* di approfondimento delle informazioni a disposizione, ottenute attraverso la continua attività di *intelligence*, l'effettuazione di analisi di rischio e la conoscenza del territorio, opportunamente riscontrate con le banche dati a disposizione.

Per effetto del definitivo superamento della assegnazione di obiettivi numerici nell'azione di contrasto all'evasione fiscale da parte dell'autorità di Governo è stato possibile rimodulare l'attività ispettiva, in modo da liberare risorse da destinare all'intensificazione delle investigazioni e degli interventi contro l'economia sommersa, le frodi e l'evasione internazionale.

Il riorientamento dell'azione di prevenzione e repressione passa anche attraverso la realizzazione di mirati piani di intervento volti ad aggredire, non tanto singoli contribuenti sospettati di evasione fiscale, quanto specifici fenomeni di sottrazione di basi imponibili al fisco, realizzati su una platea, più o meno ampia, di operatori economici.

In quest'ottica, a partire dai primi mesi del 2013, è stata avviata, a cura dei reparti speciali, una strutturata e omogenea campagna di interventi su base progettuale su tutto il territorio nazionale a contrasto dei principali fenomeni di evasione internazionale, quali l'esterovestizione della residenza di persone fisiche e società, le stabili organizzazioni occulte in Italia di imprese estere, gli acquisti da operatori situati in Paesi a fiscalità privilegiata, il *transfer pricing*, il *treaty shopping* e l'utilizzazione strumentale dei *trust* per finalità evasive.

La lotta ai comportamenti evasivi di rilievo transnazionale è supportata dalle attività poste in essere dalla rete dei nostri 16 esperti esteri, di cui può avvalersi anche l'Agenzia delle entrate, che sono dislocati presso le rappresentanze diplomatiche e gli uffici consolari italiani all'estero, nonché presso le sedi di organismi collaterali esteri al fine di promuovere e attuare forme di cooperazione a livello internazionale.

Il superamento della logica dell'assegnazione di obiettivi numerici è stato accompagnato dall'introduzione di nuovi indicatori maggiormente idonei e funzionali al perseguimento dell'obiettivo strategico dell'incremento della lotta all'evasione fiscale. Questi hanno affiancato i tradizionali strumenti di misurazione dell'efficacia degli interventi fondati sull'analisi del dato quantitativo delle basi imponibili proposte per il recupero a tassazione.

I risultati sinora raggiunti sono di sicuro rilievo. Nel 2012 sono stati complessivamente sequestrati, nel corso di indagini giudiziarie per reati tributari, immobili e disponibilità finanziarie per oltre un miliardo di euro. Nel solo primo quadri-

mestre del 2013 il valore dei beni sottoposti al vincolo giudiziario ammonta ad oltre 500 milioni di euro.

Lo scorso anno i contribuenti sottoposti a verifica dai reparti del Corpo hanno aderito ai relativi verbali, procedendo al versamento delle maggiori imposte constatate, senza ulteriore attività istruttoria da parte dell'Agenzia delle entrate, per un ammontare di 6,2 miliardi di euro di basi imponibili ai fini delle imposte dirette, 2,4 dei quali derivanti da fenomeni di evasione fiscale internazionale.

Questo risultato è anche il frutto del sempre più efficace coordinamento con l'Agenzia delle entrate, con la quale sono instaurati un raccordo e un confronto costanti, a seconda dei casi a livello locale o centrale, prima di formulare rilievi connotati da peculiari complessità o tecnicismo.

È migliorato l'indicatore di *performance* connesso al recepimento dei rilievi constatati in atti di accertamento dell'Agenzia, incrementato del 3,5 per cento nel 2012 rispetto all'anno precedente e del 31,3 per cento nel primo quadrimestre 2013 rispetto allo stesso periodo del 2012.

Al fine di poter confermare, e possibilmente migliorare, nel futuro, questi dati, sono state avviate nuove iniziative volte a supportare in maniera sempre più efficace l'attività operativa mediante un razionale utilizzo dello strumento informatico.

Al fine di favorire l'interazione tra le banche dati nella disponibilità del Corpo, in modo intelligente e funzionale, è stato realizzato un nuovo applicativo denominato GEODAS, ossia Georeferenziazione dei dati statistici, che ha lo scopo di fornire dati, statistiche e informazioni sulle dinamiche economiche e sociali, nonché ulteriori elementi valutativi utili per l'assunzione di decisioni per orientare l'attività operativa e consentire ad ogni livello di comando, centrale e periferico, di valutare la qualità dell'operato del Corpo.

Vengo ai rapporti con l'Agenzia delle dogane e dei monopoli. Nell'ambito dell'azione a contrasto dell'evasione fiscale rientra anche l'attività che il Corpo svolge in materia di polizia doganale, settore nel quale l'istituzione, nel corso del 2012, ha condotto circa 5.000 interventi con violazioni, constatando tributi doganali evasi per circa 134 milioni di euro.

L'amministrazione doganale nazionale ha una natura complessa, in quanto caratterizzata dalla coesistenza di due strutture complementari. La prima è quella civile, costituita dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli, competente a svolgere i servizi relativi all'amministrazione, alla riscossione e ai contenziosi dei diritti doganali e della fiscalità interna negli scambi internazionali, delle accise sulla produzione e sui consumi, escluse quelle sui tabacchi lavorati.

L'altra componente è quella militare, costituita dalla Guardia di Finanza, con autonome funzioni di polizia doganale a presidio dei confini comunitari, anche sul mare, nella lotta ai traffici illeciti e nella repressione delle violazioni concernenti i tributi doganali.

Quando i militari del Corpo presidiano gli spazi doganali, o svolgono all'interno degli stessi attività ispettive finalizzate alla tutela dei diritti dei confini, operano alle dipendenze funzionali dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli. Nessuna dipendenza, per contro, è ravvisabile nei casi in cui gli stessi applicano poteri autonomamente riservati al Corpo o intervengono nella repressione di atti illeciti che non incidono, direttamente o indirettamente, sulla determinazione dei tributi doganali.

In materia di stupefacenti le vigenti norme sanciscono che la Guardia di Finanza, negli spazi doganali, può esercitare le facoltà di visita, ispezione e controllo previste negli articoli 19 e seguenti del decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1973, n. 43 (Testo unico delle leggi doganali), al fine di assicurare l'osservanza delle disposizioni in materia in maniera autonoma rispetto alla delega di funzioni da parte dell'Agenzia, prevista dall'articolo 19 del medesimo Testo unico.

In questo quadro generale, peraltro, occorre tener presente che le norme fissano per i funzionari la competenza, nei limiti del servizio cui sono destinati, al-

l'accertamento delle violazioni delle norme doganali previste dal Testo unico e dalle altre leggi la cui applicazione è demandata all'Agenzia delle dogane. La titolarità della loro qualifica di ufficiale di polizia tributaria è limitata all'esercizio di tali attribuzioni.

Analogamente, l'articolo 57, comma 3, del codice di procedura penale conferisce ai funzionari doganali attribuzioni di polizia giudiziaria, da cui discendono i conseguenti obblighi di informativa all'Autorità giudiziaria limitati al servizio cui gli stessi sono destinati e secondo le rispettive attribuzioni.

Alla Guardia di Finanza, invece, quale forza di polizia, competono le qualifiche di polizia giudiziaria e tributaria, in via generale e permanente, nonché, con proiezione trasversale, vale a dire relativamente a ogni tipologia di reato, tributario o di altro genere. Spetta, inoltre, al Corpo l'esercizio di tutte le funzioni connesse a dette qualifiche.

Peraltro, anche nei rapporti di collaborazione internazionale, ai fini della mutua assistenza amministrativa, l'Agenzia delle dogane e la Guardia di Finanza sono entrambe autorizzate a scambiare informazioni con gli organi collaterali esteri.

Con l'Agenzia delle dogane e dei monopoli il Corpo collabora anche in materia di tutela del monopolio statale del gioco, nel cui ambito l'istituzione, nel corso del 2012, ha condotto oltre 9.000 interventi, riscontrando circa 3.400 violazioni e verbalizzando oltre 10.000 soggetti. Al riguardo, per ulteriori dettagli, rimando al testo che ho depositato.

Passo al contrasto agli illeciti in materia di spesa pubblica. In ragione delle delineate, pressanti esigenze di risanamento dei conti pubblici e di riduzione del debito, l'Autorità politica ha chiesto al Corpo di intensificare l'azione di contrasto agli illeciti in materia di impiego di risorse pubbliche. Quanto maggiori sono gli obblighi di contribuzione imposti ai cittadini, soprattutto nell'attuale periodo di difficoltà finanziarie in cui versa il nostro Paese, tanto più forti sono le istanze della collettività volte a un razionale impiego delle risorse e a una decisa lotta agli sprechi.

La Guardia di Finanza ha avviato, parallelamente alle iniziative in materia tributaria, un processo di revisione del dispositivo di tutela delle uscite dei bilanci pubblici, volto a corrispondere alle esigenze di contenimento e di razionalizzazione dei processi di spesa, resisi ancora più impellenti a causa dell'attuale momento di crisi.

Infatti, il Corpo ha anche il compito di eseguire accertamenti sul fronte delle uscite dello Stato, degli enti locali e dell'Unione europea, secondo moduli ispettivi diversificati, che spaziano dalle indagini di polizia giudiziaria, volte a perseguire le più gravi e consistenti truffe perpetrate in materia di finanziamenti comunitari e nazionali, spesso anche con il coinvolgimento di vere e proprie organizzazioni criminali, fino ai controlli sulle prestazioni sociali agevolate o sulla spesa previdenziale.

Il ricorso alle ampie potestà ispettive mutuate dal campo fiscale costituisce per il Corpo un elemento qualificante del suo operare rispetto ad altri organismi di vigilanza e controllo, che consente di concentrarsi nell'individuazione di sprechi e malversazioni delle risorse dello Stato, contrastando i quali è possibile ottenere effetti positivi sul saldo di bilancio, senza diminuire gli *standard* dei servizi pubblici.

Un concreto esempio di tale impostazione può essere rinvenuto nelle attività svolte a tutela della spesa previdenziale. In questi ambiti l'individuazione di frodi, oltre al recupero delle risorse già percepite mediante l'adozione di misure di aggressione patrimoniale, assicura, altresì, l'immediata cessazione di indebite erogazioni aventi carattere di regolarità e sistematicità, determinando risparmi per il futuro, a tutto vantaggio di coloro che hanno effettivo titolo a percepirle.

Le priorità dettate dall'Autorità politica hanno condotto all'adozione di misure ordinative e di natura operativa. Relativamente alle prime, è stata rivisitata la struttura organizzativa del Nucleo Speciale Spesa Pubblica e Repressione Frodi Co-

munitarie, incrementandone la consistenza organica e attribuendogli funzioni investigative dirette, in modo da rafforzare il ruolo di referente privilegiato per tutti gli organismi di gestione e controllo delle risorse pubbliche e di naturale polo di gravitazione per tutti i servizi svolti a tutela della spesa pubblica dalla Guardia di Finanza.

Sotto il versante operativo sono state promosse più stringenti forme di collaborazione con i principali centri di spesa, in modo da far emergere le aree di criticità su cui concentrare l'attenzione ispettiva del Corpo.

Sono state impartite, inoltre, puntuali indicazioni per conseguire un generale innalzamento dell'efficacia e della concretezza delle attività di servizio, onde garantire una presenza strutturata ed omogenea nel comparto. In tale contesto particolare rilevanza hanno sinora assunto le iniziative volte a promuovere piani d'azione e le misure finalizzate a stimolare l'attività nei settori meno presidiati, ovvero nei contesti territoriali che evidenziano maggiori difficoltà nell'avvio dei servizi di iniziativa.

Sono state così mappate le aree di intervento potenzialmente più remunerative e sono state diramate alle unità operative disposizioni finalizzate a promuovere una più sistematica aggressione patrimoniale per meglio garantire il ristoro delle casse erariali.

Le strategie operative per il 2013 hanno, dunque, un duplice obiettivo: reprimere i fenomeni fraudolenti più insidiosi e, in una prospettiva mediata, innalzare il livello di *compliance* della platea di soggetti potenzialmente interessati a misure di agevolazione assistenziale e previdenziale.

L'esperienza operativa maturata ha evidenziato che la costituzione di un solido sistema di prevenzione e repressione delle frodi, in materia di uscite, presuppone, in ogni caso, l'esistenza di un intenso rapporto di collaborazione con gli enti gestori, ovvero erogatori delle risorse.

La Guardia di Finanza ha da tempo intrapreso questa strada. La sua attività a tutela della spesa pubblica può contare sull'operatività di quasi 570 protocolli d'intesa siglati con numerosi organismi a livello centrale e periferico, che permettono al Corpo di disporre di un'ampia gamma di elenchi di beneficiari di finanziamenti o prestazioni pubblici, nei confronti dei quali svolgere, attraverso l'incrocio con altre informazioni acquisite o comunque detenute, attività di analisi volte a fare emergere le situazioni a più alto rischio di frode.

Passo alla tutela dei mercati finanziari. Con riferimento alla tutela dei mercati finanziari, nel rimandare al documento consegnatovi, mi preme sottolineare che la strategia della Guardia di Finanza nel settore punta a colpire la criminalità nel cuore dei suoi interessi economici, mediante investigazioni trasversali, volte, da un lato, a prevenire la formazione di capitali di origine criminale attraverso l'approfondimento di segnalazioni di operazioni sospette e le ispezioni antiriciclaggio e, dall'altro, ad aggredire i patrimoni di provenienza illecita, avvalendosi degli strumenti tipici della normativa antimafia.

Con riferimento alle risorse umane, la delicata e importante missione istituzionale della Guardia di Finanza è assicurata efficacemente grazie soprattutto all'impegno, alle capacità professionali e all'abnegazione del personale, che, come per tutte le organizzazioni complesse, costituisce la principale risorsa per l'assolvimento dei compiti assegnati.

Accanto alle iniziative assunte dal Corpo per migliorare la condizione del personale, evidenzio le ricadute positive che si avrebbero anche sulla diretta funzionalità dell'istituzione per effetto di taluni interventi legislativi di interesse anche di altre amministrazioni, tra cui la compiuta attuazione del principio di specificità del ruolo delle forze di polizia e delle forze armate, sancito dall'articolo 19 della legge n. 183 del 2010, ai fini della definizione degli ordinamenti, delle carriere e dei contenuti del rapporto di impiego e della tutela economica, pensionistica e previdenziale, nonché dello stato giuridico.

Di tale principio occorrerebbe tener conto anche per rimodulare la portata applicativa di talune disposizioni recate dalle recenti manovre correttive in tema di trattamento pensionistico ed economico. Mi riferisco, in particolare, al Regolamento sull'armonizzazione dei requisiti di accesso al sistema pensionistico del personale del comparto « sicurezza-difesa », che auspicabilmente dovrà coniugare la citata specificità con il vigente regime previdenziale e con le misure del blocco retributivo e dei rinnovi contrattuali, già adottate per il triennio 2011-2013, e in procinto di essere prorogate al 2014 con apposito decreto regolamentare particolarmente penalizzanti per il comparto. Il trattamento di tale comparto, più che per altri settori della pubblica amministrazione, è calibrato sul rigoroso sistema gerarchico-funzionale e sulla anzianità di servizio, ed è perciò legittimamente meritevole di una tutela rafforzata in virtù del richiamato principio di specificità.

Inoltre, richiamo il riordino dei ruoli e delle carriere, che consentirebbe di valorizzare la professionalità e le competenze del personale, nonché di migliorarne l'impiego in servizio, attraverso una più appropriata progressione di carriere. Infine, sottolineo l'avvio della previdenza complementare per tutelare il personale più giovane, penalizzato da un meccanismo previdenziale insufficiente a garantire, all'atto del congedo, l'erogazione di un adeguato trattamento pensionistico.

Parallelamente, la Guardia di Finanza ha avviato un programma di progressivo rinnovamento organizzativo, volto a contrarre le spese di funzionamento e a incrementare la propria efficienza, anche in considerazione della recente, ulteriore contrazione dei flussi reclutativi che, di fatto, comporterà un significativo rallentamento nel processo di ripianamento delle consistenze organiche.

In tale quadro sono state adottate iniziative tese a razionalizzare e snellire le strutture esistenti, adeguare l'impiego del personale, diminuendo le unità destinate all'attività di funzionamento e conferire maggiore qualità e concretezza all'azione ispettiva, investendo, a tal fine, anche sulla formazione del personale, nella prospettiva di disporre di adeguate professionalità cui demandare l'assolvimento delle peculiari funzioni di polizia economico-finanziaria.

In tale ambito le linee di indirizzo in argomento si sono concretizzate nella rivisitazione del dispositivo attraverso la soppressione di reparti minori e il rafforzamento dei Nuclei di polizia tributaria, nonché nel potenziamento dei gruppi in sede di capoluogo di regione e nell'ulteriore valorizzazione delle funzioni assolte dai reparti speciali nel perseguimento della *mission* istituzionale e nella rivisitazione delle prerogative del comparto aeronavale.

Inoltre, si è proceduto alla realizzazione di strutture organizzative più snelle e funzionali, idonee a minimizzare i fabbisogni di personale preposto a compiti di indirizzo, coordinamento e controllo o di natura tecnica, logistica e amministrativa. Tale risultato è stato raggiunto, per effetto di una reingegnerizzazione dei processi di lavoro esistenti e dello sfruttamento delle potenzialità a riguardo offerte dalla crescente informatizzazione. Anche in questo caso rimando, per ulteriori elementi di dettaglio, al documento di supporto che vi è stato consegnato.

Passo adesso ad alcune considerazioni sulle proposte di legge delega per la riforma del sistema fiscale nazionale.

Il progetto di riforma del sistema fiscale consolida il processo volto ad azionare ogni leva disponibile per recuperare risorse, conferendo maggiore certezza e stabilità al sistema tributario, semplificando gli adempimenti ed eliminando una serie di fattori di incertezza in grado di minare i rapporti tra fisco e contribuente e di incidere negativamente sulle scelte di investimento.

Di seguito procederò a formulare alcune considerazioni sulle disposizioni contenute nelle proposte di legge delega, consegnando alle vostre riflessioni una serie di spunti propositivi maturati nel corso dell'esperienza operativa, volti non già ad estendere ulteriormente le già ampie pre-

rogative di cui la Guardia di Finanza dispone, ma a migliorare l'efficacia complessiva del sistema, attraverso la possibile introduzione di correttivi idonei ad impedire che gli sforzi profusi nell'azione di contrasto all'evasione possano vanificarsi in sede di riscossione e di effettivo recupero.

Per ragioni di tempo, nel corso del mio intervento, mi soffermerò soltanto su alcune delle tematiche di interesse, segnatamente la codificazione del principio di abuso del diritto, l'esigenza di una maggiore semplificazione e dell'introduzione di sistemi aziendali di gestione del rischio fiscale, la revisione del dispositivo sanzionatorio e il riordino della legislazione in materia di giochi.

Nel documento che vi ho consegnato sono state elaborate ulteriori considerazioni in materia di revisione del catasto, rafforzamento dei controlli, tracciabilità, contrasto agli abusi nelle attività di incasso e trasferimento fondi, minore turbativa del contribuente e rafforzamento del contraddittorio, revisione del contenzioso tributario e della riscossione degli enti locali, stima e monitoraggio dell'evasione fiscale.

In merito a questo punto, mi preme segnalare che la Guardia di Finanza guarda con favore all'introduzione di un sistema ufficiale di monitoraggio e di stima dell'evasione, finalizzato a incrementare la *tax compliance*, e dell'obbligo di redigere un rapporto annuale sulla strategia seguita e sui risultati ottenuti.

Il livello del *tax gap* negli specifici contesti territoriali già oggi costituisce uno dei parametri in base ai quali perfezionare il nostro processo continuo di riorientamento della presenza ispettiva sul territorio, affinché, attraverso l'azione di controllo, il differenziale tra le imposte dovute e quelle spontaneamente versate dai contribuenti tenda progressivamente a ridursi.

La disciplina dell'abuso del diritto è un istituto entrato a pieno regime nel nostro ordinamento per effetto di una costante, univoca giurisprudenza comunitaria e nazionale. È di tutta evidenza la necessità di sancire in modo chiaro e inequivoco l'ambito di operatività di tale principio, anche nella prospettiva di garantire un maggiore affidamento agli investitori nazionali ed esteri. Siamo, dunque, favorevoli alla codificazione dell'istituto, convinti che questa sia la strada giusta anche per migliorare il clima di reciproco rispetto tra amministrazione e cittadino.

Il Corpo, negli ultimi anni, ha maturato una significativa esperienza nel contrasto ai fenomeni elusivi e abusivi. Dal 2010 a oggi i reparti della Guardia di Finanza hanno effettuato 177 verifiche in cui è stata applicata la disposizione antielusiva contenuta all'articolo 37-*bis* del decreto del Presidente della Repubblica n. 600 del 1973, con la segnalazione ai competenti uffici finanziari di basi imponibili sottratte a tassazione per 6 miliardi di euro. Ulteriori verifiche sono state concluse, nello stesso periodo, con la formulazione di rilievi fondati sull'abuso del diritto.

Le numerose attività investigative svolte negli ultimi anni, anche di polizia giudiziaria, hanno permesso di riscontrare che, per realizzare queste condotte, spesso viene fatto ricorso alle prestazioni di consulenti o esperti che predispongono ingegnosi pacchetti fiscali o societari finalizzati esclusivamente a mascherare il trasferimento all'estero di somme provento di evasione, o di realizzare complesse forme di elusione. Si tratta di operazioni di lesività estremamente elevata per l'erario, spesso di gran lunga superiore a quella recata dai meccanismi fraudolenti realizzati, per esempio, a mezzo di false fatturazioni.

Ritengo assolutamente coerente, sul piano sistematico, che le condotte abusive assumano rilievo penale, con riguardo alle ipotesi connotate da maggiore insidiosità e rilevanza delle imposte evase, nel convincimento che ciò rappresenti un presidio necessario a fronte dell'effettivo disvalore della condotta realizzata.

Nella prospettiva della codificazione dell'abuso del diritto assume rilievo la previsione dell'obbligo di effettuare il contraddittorio preventivo, sia per garantire la tutela del contribuente, sia per consentire una maggiore rapidità ed efficacia dell'operato dell'amministrazione finanziaria.

Sul punto, nella prospettiva di una revisione generale della disciplina degli interpelli potrebbe essere utile prevedere una specifica tipologia di interpello preventivo facoltativo, secondo la procedura ordinaria disciplinata dall'articolo 11 dello Statuto dei contribuenti, finalizzato ad ottenere la disapplicazione della norma di abuso per casi concreti e personali.

L'ampliamento dell'operatività dell'interpello si porrebbe in continuità con lo spirito delle proposte di legge delega, che hanno, tra gli obiettivi, la costruzione di un miglior rapporto tra fisco e contribuente basato sul dialogo, sulla fiducia reciproca e sulla collaborazione, piuttosto che sul confronto conflittuale.

Infine, nei casi in cui venga accertato che il ruolo dei professionisti sia stato determinante ai fini dell'attuazione degli schemi elusivi, sarebbe auspicabile un intervento normativo che preveda la possibilità di un concorso nelle violazioni, cui dovrebbe accompagnarsi la sanzione accessoria della sospensione, anche a garanzia e tutela degli altri operatori che lavorano in buona fede, per fare realizzare ai propri clienti effettivi, concreti e soprattutto leciti, vantaggi economici.

In materia di tutoraggio e semplificazione rilevo l'opportunità di inserire i delitti tributari nel novero dei reati presupposto per l'applicazione della responsabilità amministrativa degli enti, di cui al decreto legislativo n. 231 del 2001, come peraltro avviene nei casi di associazione a delinquere aventi rilievo transnazionale, finalizzati alla commissione di reati tributari.

Tale forma di responsabilità scatta qualora un dirigente o un dipendente di una società commetta, nell'interesse o a vantaggio di quest'ultima, uno dei reati previsti dal citato decreto, a meno che non si dimostri che l'illecito sia stato posto in essere violando i contenuti dei modelli organizzativi previamente adottati per prevenire i reati della specie.

Tenuto conto che l'evasione va combattuta anche attraverso sistemi di carattere preventivo, che ne impediscono l'attuazione, l'estensione della disciplina della responsabilità amministrativa ai reati tributari consentirebbe di innalzare il livello generale della *compliance*, in quanto costringerebbe le persone giuridiche a dotarsi di modelli organizzativi di prevenzione del rischio, in grado di agevolare e migliorare il controllo interno.

Inoltre, permetterebbe una piena e certa aggressione patrimoniale delle persone giuridiche per i reati tributari commessi a loro vantaggio dai legali rappresentanti, stante l'ormai consolidato orientamento giurisprudenziale che individua gli unici soggetti potenzialmente destinatari di misure cautelari reali nelle sole persone fisiche, materiali responsabili degli illeciti in questione, e non nelle società, effettive beneficiarie dell'illecito risparmio d'imposta.

Un altro obiettivo delineato dai disegni di legge riguarda la semplificazione degli adempimenti e una maggiore coerenza normativa. In questa prospettiva ritengo sia assolutamente necessario procedere, oltre che alla revisione, anche a una sistematizzazione delle norme in materia di tassazione, in special modo nel comparto delle imposte sui redditi. Accanto al Testo unico esistono numerose disposizioni, previste in distinti provvedimenti normativi, spesso contenenti norme di diversa natura.

La certezza e la stabilità del sistema tributario, infatti, sono fondamentali per l'intero sistema Paese. Perseguendo con concretezza questi risultati, si potrebbero ottenere, in prospettiva, maggiori entrate per lo Stato, maggiore competitività per le aziende e, al contempo, minore conflittualità.

Sulla revisione del sistema sanzionatorio, ritengo essenziale partire da alcuni dati. Nell'ultimo quinquennio la Guardia di Finanza ha, in media, individuato, ogni anno, oltre 10.000 reati tributari. Quale ulteriore testimonianza della proiezione operativa della Guardia di Finanza, dedita al contrasto dei fenomeni evasivi più insidiosi e complessi, oltre la metà di queste denunce riguardano condotte fraudolente, cioè connesse all'artificiosa rappresentazione della documentazione contabile at-

traverso il sistematico utilizzo di fatture per operazioni inesistenti, ovvero alla predisposizione di altri artifici, anche al fine di sottrarsi al pagamento delle somme dovute.

Riteniamo, pertanto, che sia opportuno affermare con chiarezza che un presidio di responsabilità penale vada confermato e mantenuto, soprattutto con riferimento ai fenomeni evasivi maggiormente complessi e insidiosi, quelli cioè che arrecano maggiori danni per l'erario e che sono frutto di veri e propri comportamenti criminali.

La previsione di una sanzione penale permette, da un lato, di sviluppare investigazioni più penetranti e di garantire un maggiore effetto di deterrenza e, dall'altro, di fare ricorso allo strumento della confisca per equivalente, attraverso il quale è possibile sottoporre a sequestro, nel corso di indagini preliminari, il patrimonio dei responsabili, fino a concorrenza delle imposte evase.

Quest'ultima misura ha finora prodotto risultati di rilievo. Dalla sua introduzione, nel gennaio 2008, la Guardia di Finanza ha sottoposto a sequestro beni immobili, azioni e disponibilità finanziarie per un valore di circa 2,7 miliardi di euro. Come ho avuto già modo di evidenziare, nel solo primo quadrimestre dell'anno in corso sono state sequestrate disponibilità finanziarie e patrimoniali per oltre 500 milioni.

Non altrettanto efficace, invece, si è rivelato il sistema di contrasto patrimoniale di carattere amministrativo. I dati consentono di fornirvi un quadro conoscitivo e di valutazione sull'effettiva portata degli istituti. Sempre con riferimento al periodo gennaio 2008-dicembre 2012, la Guardia di Finanza ha avanzato proposte di applicazione di misure cautelari e di natura amministrativa su beni di valore complessivo pari a oltre 19 miliardi di euro. A fronte di ciò, sono stati eseguiti ipoteche e sequestri soltanto per un importo totale di poco più di 38 milioni di euro.

I dati presentati pongono in luce due aspetti: la risposta penale è, di fatto, concentrata sulle ipotesi più perniciose, caratterizzate dalla prevalenza della frode e della simulazione, su cui si concentra lo sforzo investigativo del Corpo; la capacità di « cautelare » i patrimoni in ragione del debito erariale è, allo stato, proporzionale all'ampiezza del presidio penale.

Siamo senz'altro favorevoli a una revisione del sistema sanzionatorio penale che assicuri una risposta punitiva proporzionale alla gravità e lesività delle condotte. Siamo altrettanto convinti, però, che l'efficacia e la credibilità del sistema di prevenzione del contrasto si fondi in gran parte sulla capacità di un effettivo recupero delle imposte sottratte al fisco. Agli interventi di revisione nell'ambito di applicazione della risposta penale in ossequio al principio della proporzionalità è, pertanto, necessario affiancare una corrispondente revisione degli attuali strumenti cautelari amministrativi, che, come i dati evidenziano, allo stato appaiono di scarsa efficacia.

Il comma 9 dell'articolo 3, della proposta di legge n. 1122, prevede la possibilità, per l'Autorità giudiziaria, di affidare agli organi di polizia giudiziaria che ne fanno richiesta i beni sequestrati nell'ambito dei procedimenti penali per la commissione dei delitti tributari, in modo da rendere palese la loro sottrazione attraverso il loro reimpiego in attività antievasione, nelle more dell'adozione del provvedimento definitivo di confisca.

Oltre alla possibilità, per gli organi investigativi, di disporre di maggiori risorse senza gravare sul bilancio dello Stato, tale norma consentirebbe una riduzione degli oneri relativi alla custodia dei beni oggetto di sequestro finalizzato alla successiva confisca. Nell'esprimere un convinto favore all'introduzione di questa disposizione, peraltro più volte auspicata dal Corpo, segnalo il grande valore educativo di tale istituto, sia in termini di incremento della *compliance* dei contribuenti, sia come leva di rilevante efficacia per sostenere ed alimentare la cultura della legalità.

Se suscita forte impatto sociale il bene sottratto alla criminalità organizzata e utilizzato a beneficio della collettività, altrettanto significativo, oltre che altamente

simbolico, è il bene sottratto all'evasore fiscale e reinserito nel circuito della legalità, a vantaggio di tutti, nella consapevolezza che chi evade le imposte danneggia tutti i cittadini.

La diffusione della cultura della legalità costituisce, infatti, un presidio fondamentale per il sostegno alla crescita e allo sviluppo delle imprese che rispettano le regole. Di qui il nostro impegno pluriennale nelle università e nelle scuole, nell'ambito del progetto *Educazione alla legalità economica*, organizzato d'intesa con il Ministero dell'istruzione, università e ricerca, attraverso il quale ci proponiamo lo scopo di diffondere e valorizzare, a beneficio dei cittadini di domani, il concetto di legalità economica e finanziaria.

L'articolo 4, commi 6 e 7, della citata proposta di legge n.1122, prevede in materia di giochi pubblici, la delega al Governo per il riordino delle disposizioni in materia, con lo scopo di introdurre specifiche disposizioni volte, tra l'altro, a contrastare i fenomeni di ludopatia e di infiltrazione delle organizzazioni criminali.

In ragione del complesso e articolato quadro normativo, si ritiene auspicabile la prospettata redazione di un Testo unico in materia, nell'ambito del quale far confluire in modo organico e sistematico tutte le iniziative legislative in corso.

Mi avvio alla conclusione, esponendo alcune ulteriori proposte di modifiche normative.

Sebbene non direttamente afferente alla riforma del sistema fiscale, ritengo opportuno, in questa sede, affrontare anche un altro tema di particolare interesse per il Corpo, ma soprattutto assai utile per contrastare in maniera più efficace l'illegalità economico-finanziaria. Mi riferisco all'introduzione, nel nostro ordinamento, dei reati di autoriciclaggio e autoreimpiego.

Il riciclaggio, come è noto, rappresenta uno dei principali canali di occultamento di denaro sporco o di altri proventi di origine illecita, ivi compreso quello derivante da evasione fiscale. Come previsto dall'articolo 648-*bis* del codice penale, sono sanzionate penalmente tutte le attività finalizzate alla reimmissione nel circuito legale di denaro o di altri beni per occultarne, o dissimularne, la provenienza criminosa.

Tuttavia, questo delitto si configura soltanto nel caso di assenza di concorso dell'autore nel reato presupposto – tant'è che la norma prevede la cosiddetta « clausola di riserva » – intendendosi per tale quello da cui derivano il denaro, i beni e le utilità che vengono riciclati. In altre parole, non deve sussistere la coincidenza tra l'autore del delitto di cui all'articolo 648-*bis* e quello del reato presupposto, ancorché commesso a titolo di concorso, non essendo ad oggi prevista la punibilità di chi occulta direttamente i proventi del delitto che egli stesso ha commesso.

Allo stesso modo, la preclusione opera anche per i reati di cui all'articolo 648-*ter* del codice penale, con riferimento al reato di impiego in attività economica e finanziaria di denaro, beni o utilità di provenienza illecita. Come anche sostenuto dagli organismi internazionali e nazionali antiriciclaggio, riteniamo sia opportuno un intervento legislativo nella direzione della punibilità della condotta di chi ricicla in prima persona i proventi della propria attività delittuosa, per esempio attraverso la soppressione della cosiddetta « clausola di riserva ».

L'ipotizzata modifica, calibrata sotto il profilo sanzionatorio in relazione al valore dei beni e alla fraudolenza delle condotte, consentirebbe di rendere ancora più incisiva l'attività di contrasto al riciclaggio, ampliando lo scenario operativo di intervento e superando le oggettive difficoltà insite nella dimostrazione della terzietà del soggetto riciclatore rispetto alla commissione del reato presupposto.

Signor Presidente, onorevoli deputati, concludo confermando l'impegno della Guardia di Finanza a proseguire con forza, metodo e determinazione la missione della lotta all'evasione e alla criminalità economica secondo gli obiettivi, le priorità e i programmi assegnati dal Ministro dell'economia e delle finanze.

Al Corpo è assegnata una funzione di grande responsabilità: la garanzia del bilancio dello Stato sul versante delle entrate e delle uscite. Si tratta di un compito ancora più rilevante nell'attuale periodo di crisi economica, in cui è necessaria la convergenza degli sforzi di tutte le istituzioni per attuare i princìpi di rigore finanziario, equità sociale e sviluppo del Paese.

Vi ringrazio per l'attenzione.

PRESIDENTE. Ringraziamo davvero il Comandante generale Capolupo per questa relazione, ricchissima sul versante dell'analisi e anche su quello delle proposte relative ad alcune possibilità di intervento.

Do la parola ai deputati che intendano intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni, chiedendo loro di essere brevi, per consentire un tempo congruo per le risposte.

GIOVANNI SANGA. Signor Presidente, ringrazio il Comandante generale per il prezioso contributo che ci ha fornito. Molto brevemente vorrei tornare, in primo luogo, sul livello di intesa e di progettualità condivisa tra la Guardia di Finanza e l'Agenzia delle entrate per quanto riguarda il perseguimento dell'obiettivo della lotta all'evasione fiscale.

La seconda questione è, invece, riferita ad un tema oggi molto discusso, ossia il cosiddetto « contrasto di interessi », che è stato definito, un po' ironicamente, in un'audizione svolta nelle settimane scorse, un meccanismo dagli effetti « taumaturgici ».

Mi interessava avere, sulla base della vostra esperienza, un parere su questo meccanismo, che, da parte di alcuni, è invocato come uno strumento risolutivo per il recupero di materia imponibile e, quindi, nella lotta all'evasione fiscale e, da parte di altri, invece, è giudicato troppo complesso, non in grado di raggiungere gli obiettivi che si è soliti richiamare, evidenziando come, nei Paesi in cui è stato realizzato, non abbia sortito gli effetti sperati.

MAURIZIO BERNARDO. Rivolgo un ringraziamento al Comandante generale della Guardia di Finanza e pongo una domanda brevissima: quali piani di azione immaginate di mettere in campo a contrasto del lavoro irregolare ?

ENRICO ZANETTI. Ringrazio il Comandante generale per la relazione. Esprimo un forte apprezzamento per il passaggio, che egli ha sottolineato, sulla necessità di un equilibrio e di una ancor maggiore determinazione nella lotta alle appropriazioni indebite di risorse pubbliche, che sono l'altra faccia della medaglia dell'evasione fiscale.

Per quanto riguarda l'abuso del diritto, mi chiedevo se la codificazione, da voi auspicata, di tale fattispecie, e anche della rilevanza penale dello stesso (che costituisce oggi una questione discussa) possa trovare un punto di equilibrio soddisfacente, a vostro avviso, nel limitarla agli schemi elusivi che determinano l'allocazione di base imponibile all'estero. Sono queste ultime, infatti, le fattispecie socialmente più pericolose, che presuppongono un disegno criminoso sufficientemente complesso da indurre a ritenere, in modo piuttosto probabilistico, che vi sia l'effettiva volontà di arrivare a quel tipo di risultato nella consapevolezza della natura elusiva del comportamento posto in essere.

Aggiungo una domanda sull'auspicato coinvolgimento, ove consulente e consigliere fraudolento, del professionista. Mi risulta che già oggi, quando si è in presenza di un reato, sia previsto il concorso di persone. Volevo capire in che termini chiedevate una specificazione che forse, nella misura in cui un fatto è previsto come reato, attualmente non è necessaria, perché è già giustamente prevista dall'ordinamento.

Infine, trovo estremamente interessante – dobbiamo cogliere questo spunto – la parte della sua relazione in cui ha evidenziato l'importanza della rilevanza penale di determinati comportamenti evasivi, non tanto nell'ottica di mettere le manette agli evasori, azione con la quale si finisce spesso per ingolfare le procure, quanto

degli strumenti che la rilevanza penale consente di mettere in campo sul fronte dell'aggressione patrimoniale. Ritengo che questo potrebbe portare anche a dissociare la rilevanza penale dall'uso di questi strumenti, se regolamentati in via amministrativa.

FILIPPO BUSIN. Signor Presidente, ringrazio anch'io il Comandante generale per la sua relazione. Volevo capire le modalità con cui vengono coordinate le attività dei comuni, nella loro funzione di ente segnalante, con quelle della Guardia di Finanza. Quando ero assessore comunale, c'era l'idea che tale attività si inserisse comunque in un'attività già programmata e iniziata, venendo, quindi, forse lasciata in secondo piano. È solo una sensazione ?

ITZHAK YORAM GUTGELD. Ringrazio il Comandante generale per l'esaustiva relazione. La mia domanda riprende una questione sollevata anche dal collega Zanetti sul tema, che anch'io ho trovato molto interessante, della possibilità di aumentare la capacità di recupero amministrativo dell'ammontare evaso. Quali strumenti, in particolare, proponete, affinché si riesca a far questo ?

ALESSANDRO PAGANO. Ringrazio il Comandante generale per la sua esposizione. Come si articola il processo di selezione degli obiettivi dell'attività di verifica e di controllo ? L'impressione è che, talvolta, vengano trascurate nuove aree di intervento su cui certamente bisognerebbe puntare l'attenzione. Per esempio, i commissari dei comuni sciolti per mafia, o per motivi amministrativi, rilevano, nelle loro relazioni, che le evasioni e gli illeciti riscontrati, in comuni anche piccoli, o medio-piccoli, sono dell'ordine di decine di milioni di euro. Questa è la tendenza che abbiamo riscontrato. Vorrei sapere la sua opinione circa l'attività di verifica, anche riguardo a questi nuovi scenari.

CARLA RUOCCO. Oltre a manifestare interesse per la relazione, soprattutto per l'enfasi espressa nella parte relativa alla *compliance* e all'ipotesi di uno Stato più collaborativo, andando nello specifico dell'aspetto dei controlli, vorrei sapere come la Guardia di Finanza intenda fronteggiare il fenomeno dei cosiddetti « spalloni », che rappresentano una piaga per il dilagare dell'evasione fiscale.

GIOVANNI PAGLIA. Innanzitutto vorrei ringraziare il Comandante generale per l'ampia ed esaustiva relazione, che rileggerò con attenzione, perché credo ci sarà molto utile, anche nell'ambito dei lavori relativi alla proposta di legge delega per la riforma del sistema fiscale.

Sotto questo aspetto, ci tengo a sottolineare che ritengo particolarmente significativa, e da tenere presente, la parte della relazione sugli aspetti penali. Credo, infatti, che, diversamente, anche forme di depenalizzazione ritenute apparentemente semplici, nell'ottica, citata prima anche dal collega, di ridurre i reati, possano essere inefficaci. In realtà, vi sono altre implicazioni, che giustamente sono state evidenziate e delle quali dovremmo tenere conto.

La mia domanda intende chiedere a che punto siamo rispetto alla razionalizzazione, anche nell'utilizzo delle risorse umane, che viene sottolineata nella relazione. Esiste sempre un punto, oltre il quale la riduzione del personale, o il suo invecchiamento, diventa un limite al pieno esercizio delle funzioni. Vorrei capire se questo limite, dal vostro punto di vista, sia già stato raggiunto e superato, o se invece vi siano ancora margini, dato che concordiamo pienamente sul fatto che le forze armate, in questo caso la Guardia di Finanza, debbano essere considerate in modo diverso rispetto ad altri rami della pubblica amministrazione quando si parla di età pensionistica, di funzioni e anche di numeri all'interno della *spending review*.

FRANCESCO RIBAUDO. La mia domanda prosegue, in parte, quella posta dal collega Paglia. Mi riferisco al fatto che, nei giorni scorsi, il Viceministro dell'Economia e delle finanze ha fornito alcuni dati alla Commissione sull'accertamento, che evi-

denziavano un divario enorme rispetto all'effettiva riscossione. L'ammontare degli accertamenti risulta enorme, ma la riscossione si rivela veramente esigua.

A tale proposito, vorrei domandare, per collegarmi alla domanda di Paglia, se il personale della Guardia di Finanza abbia dei meccanismi di incentivo legati agli accertamenti. Infatti, se l'incentivo viene conferito sull'accertato e non sul riscosso, si avranno risultati eccellenti per quanto riguarda l'accertamento, ma queste somme si riveleranno solo tabellari e non entreranno mai nelle casse dello Stato.

Infine, sempre collegandomi alla domanda del collega Paglia, vorrei sapere se l'organizzazione del Corpo della Guardia di Finanza ha bisogno di ulteriori risorse umane, anche specialistiche, affinché la sua azione sia più efficace.

ALESSIO MATTIA VILLAROSA. Ringrazio il Comandante generale per la relazione. Spero di incontrare più spesso i rappresentanti della Guardia di Finanza, perché le informazioni che ci forniscono sono veramente importanti. Vorrei porre una domanda sulle false fatturazioni: avete già pensato a una possibile misura per contrastare questo fenomeno ? Come giudicate, per esempio, il sistema di fatturazione digitale presente in alcuni Paesi, come il Sudamerica, collegato ad un sistema centrale, sia per l'emissione, sia per l'accettazione della fattura ?

SEBASTIANO BARBANTI. Mi unisco anch'io ai ringraziamenti rivolti al Comandante generale. Secondo il nostro ordinamento, la Guardia di Finanza ha principalmente compiti di prevenzione, ricerca e repressione delle violazioni. Per quanto riguarda la ricerca e la repressione, i risultati sono ben noti a tutti ed, anzi, vi faccio i miei complimenti per i risultati raggiunti, soprattutto nell'ultimo anno e mezzo.

Per quanto riguarda, invece, la prevenzione, c'è ancora poca visibilità delle vostre attività. Mi chiedevo, pertanto, quale fosse il suo giudizio in merito alle attività che sta svolgendo la Guardia di Finanza sulla prevenzione; se per lei ci sono ambiti di miglioramento; se servono ulteriori strumenti, sia normativi, attraverso una eventuale modifica dei Regolamenti interni della Guardia di Finanza, sia strumentali, come ulteriori mezzi e macchinari.

MARCO CAUSI. Nell'associarmi ai ringraziamenti rivolti al Comandante generale, pongo una domanda sulle questioni relative al settore penale tributario. Fermo restando il suo condivisibile appello, affinché vengano reintrodotti o, in alcuni casi, introdotti, nel nostro sistema penale generale, i reati di falso in bilancio e di autoriciclaggio (ambiti esterni alle proposte di legge recanti delega al Governo per la riforma del sistema fiscale, perché implicano una riorganizzazione del sistema, ma che personalmente, io e il mio Gruppo, condividiamo), vorrei porle una domanda per quanto riguarda, invece, le questioni del penale tributario che sono affrontate nelle proposte di legge delega, e su cui lei ha fatto qualche puntualizzazione.

Si è realizzato, soprattutto per effetto della crisi economica, un rilevante aumento di questi reati connesso all'abbassamento, introdotto nel 2010, delle soglie per le quali il mancato pagamento comporta la trasmigrazione della violazione dall'ambito amministrativo a quello penale. Da un'indagine che abbiamo svolto informalmente, presso i principali tribunali italiani, risulta che l'abbassamento delle soglie da 50.000 a 30.000 euro, introdotto nel 2010, per effetto anche della crisi economica, sta ingolfando i tribunali. In tale ottica, l'equilibrio che si prospetta nella proposta di legge delega e, in particolare, nei commi da 9 e 10 dell'attuale articolo 2, secondo voi è soddisfacente, come ipotesi di lavoro o è migliorabile ? Se lo è, come proporreste di renderlo migliore ?

PRESIDENTE. Do la parola al Comandante generale Capolupo per la replica.

SAVERIO CAPOLUPO, *Comandante generale della Guardia di Finanza*. Comincerei da due aspetti. Il primo è quello,

sicuramente di grande interesse sul piano conoscitivo, dei rapporti tra Guardia di Finanza e Agenzia delle entrate. Come ho già indicato nella relazione, i rapporti sono eccellenti, oltre che sul piano personale, anche sul piano del funzionamento delle istituzioni. La necessità, emersa anche in alcune domande, di ridurre la diversità di valutazioni tra la Guardia di Finanza e l'Agenzia delle entrate ci ha indotto – al di là del fatto che, sin dal 1972-1973, sono state previste forme di coordinamento – a costituire tavoli tecnici a livello centrale e periferico, nei quali si discutono tutte le ipotesi di violazione, e soprattutto i casi di dubbia interpretazione.

Nell'ottica di tutelare il contribuente, e soprattutto di ridurre la divergenza tra l'accertato e il riscosso, riteniamo che, laddove vi siano diversità di vedute, occorra un confronto preventivo, che viene ovviamente formalizzato e tradotto nell'atto impositivo, laddove si decida di emanare un atto di questo tipo.

Ci sono forme di coordinamento che sono previste, peraltro, anche dalla legge. Queste forme di coordinamento agiscono anche sui criteri di selezione e di individuazione del contribuente e sulla ripartizione del controllo su questi soggetti. In modo particolare, tale attività viene svolta soprattutto con riferimento ai grandi contribuenti, ossia coloro che hanno un volume di affari al di sopra dei 100 milioni di euro e che sono soggetti, peraltro, al noto « tutoraggio ».

Ovviamente il rapporto tra l'Agenzia delle entrate e la Guardia di Finanza è anche frutto della direttiva di programma emanata dal Ministro, il quale assegna i rispettivi compiti. Ci sono poi alcune attività che sono previste per legge e vengono svolte autonomamente.

Questo tipo di approccio collaborativo si sta sviluppando sempre di più anche ai livelli inferiori, perché riteniamo che l'attività di contrasto all'evasione non debba mai tradursi in un danno ingiustificato per il contribuente. Con riferimento a tutto ciò che è possibile fare, nell'ottica di colpire veramente l'evasione dove esiste, stiamo amplificando il più possibile questa forma di collaborazione, non tanto in virtù di ipotesi basate su valutazioni presuntive, ma su fatti concreti, ossia su comportamenti sostenibili dal punto di vista probatorio.

Per quanto riguarda la seconda domanda dell'onorevole Sanga sul contrasto di interessi, in realtà sul tema vi è un luogo comune: si dice che, se tutti deducessero tutto, non evaderebbe nessuno. Io rispondo che, se così fosse, si tasserebbe soltanto il risparmio. Un'esasperazione del principio, pertanto, non è possibile. Ci sono contrasti di interesse che funzionano e che hanno funzionato. Per esempio, nel settore sanitario funzionano poco, ma funzionano in altri settori. Questo evidentemente, più che dimostrare la validità del principio, ha un significato culturale, nel senso che, probabilmente, occorre superare quei vincoli emotivi, per esempio, che un cittadino ha quando va dal medico, oppure si rivolge ad altre categorie di soggetti.

È chiaro che, se fossero introdotte alcune forme di deduzione, limitate ed ulteriori, oltre a quelle già previste, un miglioramento ci potrebbe essere, ma non credo che questo sia l'« antibiotico » in grado di risolvere tutti i problemi dell'evasione. Puntando solo sul contrasto di interessi – la mia è ovviamente una valutazione personale – non ritengo si vada molto lontano. Certo, lo ripeto, in alcuni settori tale istituto funziona, ma in altri meno.

Passerei ora alla pluralità di domande sul versante penale, sollevate da alcuni deputati. Comincio dall'abuso del diritto. Noi riteniamo che l'abuso del diritto debba essere penalmente sanzionato, ma a seguito di una definizione molto precisa, perché esso, così come oggi viene applicato, crea alcuni problemi sul piano del contenzioso. È sicuramente condivisibile l'introduzione di una fattispecie generale, con il superamento delle ipotesi di tipo casistico, sulla falsariga della legge tedesca, per capirci, ma la leva penale deve essere

alzata, nel senso che deve essere riservata per sanzionare comportamenti effettivamente gravi.

L'elusione, al pari dell'evasione, si concretizza – chiedo scusa, se cado nel banale – in una contrazione di base imponibile e, quindi, in una minore imposta introitata dall'Erario. Si tratta di stabilire i limiti entro i quali l'abuso del diritto debba essere penalmente sanzionato. Che l'elusione sia sanzionata penalmente è una realtà, un dato di fatto. Sul versante penale occorre agire, probabilmente, anche alzando le soglie previste attualmente nelle fattispecie penali.

Riteniamo che debbano restare inalterate quelle relative alle ipotesi di frode – mi riferisco agli articoli 2 e 3 del decreto legislativo n. 74 del 2000 – perché la sanzione, da uno a sei anni, ivi prevista, consente anche le indagini tecniche, che sono lo strumento molto spesso utilizzato per individuare le frodi stesse. Inoltre, si tratta di comportamenti, da un punto di vista sociale, particolarmente pericolosi, che comportano l'utilizzo di fatture false e di documenti ideologicamente o materialmente falsi.

Sull'infedele dichiarazione, sia da evasione, sia da elusione, riteniamo, invece, che occorra alzare la soglia, altrimenti si finisce col penalizzare e criminalizzare tutto. Poiché questi sono reati che si prescrivono in tempi molto brevi, rischiamo di lavorare senza alcun vantaggio concreto.

Dove sta, invece, il vero vantaggio della criminalizzazione di fattispecie per le quali si potrebbe ipotizzare addirittura qualche depenalizzazione? Cito l'ipotesi dell'omesso versamento dell'IVA, visto che siamo in un momento di pesante crisi finanziaria. Il vantaggio sta nell'utilizzo della confisca per equivalente, un sistema che sta funzionando molto bene, in termini non solo di sequestro, che è una misura temporanea, ma anche e soprattutto di confisca, per cui molti tribunali riconoscono il reato e, quindi, confiscano definitivamente questi beni.

In prospettiva, evidentemente, il rapporto che veniva lamentato, e che appare insufficiente, tra accertato e riscosso, con questo sistema è destinato sicuramente a ridursi, proprio perché c'è la garanzia dei beni che sono stati sequestrati e confiscati.

Parallelamente, come ho detto, la misura ablativa non funziona laddove sono previste le sanzioni amministrative. Oggi funziona come una richiesta, che viene inoltrata dall'Agenzia delle entrate al presidente della Commissione provinciale. Ovviamente non scendo nel merito, ma sta di fatto che queste misure ablative, come dimostrano i dati, sono scarsamente utilizzate.

Si potrebbe pensare, per esempio, anche per accelerare i tempi – considerato che, dopo le ultime modifiche, queste misure ablative possono riguardare sia le imposte, sia le sanzioni – alla possibilità che se ne occupi direttamente la Guardia di Finanza, anziché passare tramite l'Agenzia delle entrate. Questo passaggio, infatti, rappresenta una perdita di tempo per loro e anche per noi, se la misura ablativa viene avanzata nei termini in cui la prospettiamo, perché, se avanziamo proposte di misure ablative, sono sicuramente documentate.

Questa potrebbe essere un'altra iniziativa per semplificare le attività, ma probabilmente occorre agire sulla norma per far sì che i presupposti normativi, come il pericolo oggettivo in atto, siano valutati in modo diverso. Non si capisce, infatti, perché, dal punto di vista penale, la confisca per equivalente sia riconosciuta in modo sempre più forte e generalizzato, mentre, dal punto di vista amministrativo, solo perché le soglie sono al di sotto di quei parametri, non la si adotti. Si dovrebbe fare, piuttosto, il contrario: se alziamo le soglie dal punto di vista penale, dovremmo chiaramente incentivare le misure ablative per gli illeciti amministrativi, altrimenti il sistema resterebbe monco.

Con riferimento ai redditi all'estero, al *transfer pricing*, all'esterovestizione e all'uso dei *trust*, sono tutti strumenti che vengono utilizzati per localizzare i redditi in paradisi fiscali. Pensare a un comportamento elusivo e abusivo, soprattutto sui gruppi nazionali, non credo abbia senso.

L'abuso del diritto ci può essere anche all'interno dello Stato, ma è un fenomeno che si attua, sia nel sistema finanziario, sia nel sistema produttivo e delle industrie, soprattutto nei rapporti internazionali.

Come ? O attraverso le tecniche del *transfer pricing*, cioè sottofatturando all'esportazione o sovraffatturando quando si compra in Europa, sia attraverso altri sistemi, che possono essere triangolazioni con investimenti di soggetti italiani localizzati in paradisi fiscali che acquisiscono quote o azioni di gruppi nazionali, con conseguente trasferimento anche dei dividendi all'estero.

L'abuso del diritto è un problema che, anche a nostro avviso, deve essere risolto, perché occorre certezza, sia per evitare che lavoriamo a vuoto, sia per evitare di essere accusati di fare contestazioni che poi finiscono nel nulla. Rischiamo di penalizzare l'impresa anche per effetto dell'iscrizione a ruolo dell'imposta per una determinata quota, creando un meccanismo che praticamente danneggia tutti.

Per quanto riguarda il modo in cui si articola il processo di selezione dei contribuenti, come ho accennato nella relazione, stiamo puntando molto sulla qualità, nel senso di far sì che vi sia il più possibile, da parte dei contribuenti controllati, l'adesione ai nostri verbali. Per fare questo, occorre che le contestazioni che facciamo siano ampiamente motivate e provate.

Stiamo agendo, quindi, in modo rilevante sulla qualità. La selezione dei contribuenti avviene attraverso due processi: uno a livello centrale, e uno a livello periferico, lasciato ai singoli responsabili. A fattor comune, c'è l'esaltazione del controllo del territorio, con l'acquisizione di tutti i dati possibili e un uso sempre più forte delle banche dati disponibili al Corpo, con un'attività di *intelligence* che viene attuata, sia attraverso il controllo del territorio, sia attraverso le acquisizioni di dati che provengono da altri enti, sia attraverso l'utilizzo di banche dati.

In particolare, si cerca di individuare a monte il contribuente che presenta indici di anomalia. Mentre in passato i controlli venivano svolti su base numerica e, quindi, i contribuenti si selezionavano sulla base di criteri piuttosto oggettivi, ma non certo fonte di sicuri recuperi, oggi si segue esattamente la linea opposta: si punta sulla qualità e si selezionano i soggetti sulla base di un processo che consente di individuare, a monte, possibili forme di evasione. Anche nei tempi di realizzazione, il controllo è molto più veloce e spedito, e consente di rispettare le norme dello Statuto dei diritti del contribuente che impongono vincoli temporali piuttosto precisi.

A livello centrale, abbiamo reparti speciali che hanno, come obbligo principale e compito istituzionale, quello di studiare e individuare alcuni fenomeni. In passato abbiamo agito sui singoli atti illeciti, mentre oggi cerchiamo di agire sui fenomeni. Perché ? Per le considerazioni che ho fatto prima: l'evasione non è un fatto isolato, bensì è collegata, normalmente, ad altri comportamenti illegali. Da un lato, occorre un'azione trasversale, che colpisce tutte le forme di illegalità collegate all'evasione, e, dall'altro, è necessario che il fenomeno sia valutato nella sua globalità.

A livello centrale, individuiamo i fenomeni che riteniamo da perseguire e predisponiamo piani che poi trasmettiamo in periferia per l'attuazione, stabilendo i tempi, dando una sorta di tabella di marcia, nel senso che fissiamo alcune scadenze e anche le metodologie da attuare. Questo processo consente di trasmettere in periferia i comportamenti virtuosi che sono stati rilevati singolarmente nelle varie parti d'Italia.

Quanto al problema dei comuni, in passato, sicuramente, questa forma di collaborazione – penso di fare una considerazione ovvia – non ha funzionato. Adesso, con la prevista partecipazione al gettito dei comuni, speriamo che arrivino segnali diversi. In realtà, ci siamo proposti di collaborare con i comuni, ma finora le forme di collaborazione non sono state, francamente, molto produttive. È stata sicuramente più produttiva la forma di

collaborazione attuata con le regioni, soprattutto sul versante della spesa pubblica, ma non su quello delle entrate.

Ci stiamo proponendo di lavorare soprattutto sui comuni di maggiore rilevanza e sui problemi di fiscalità locale. Si pensi a Roma o a Milano, dove la fiscalità locale ha una consistenza quantitativa piuttosto forte. I consigli tributari, prima che fossero soppressi, non hanno funzionato. Speriamo che in futuro le convenzioni che stiamo sottoscrivendo con i comuni ci diano una maggiore possibilità di svolgere il nostro ruolo di attività di polizia.

Il ruolo che, come Guardia di Finanza, rivendichiamo è, infatti, quello di affrontare i fenomeni con la tecnica investigativa, e non seguendo un principio di revisione contabile o un regime di tipo contabile. Questo lo fanno altri. Noi cerchiamo di sviluppare le segnalazioni che ci pervengono con la tecnica di polizia, nel senso nobile e positivo del termine, e non di aggressione, inteso come investigazione del fenomeno, cercando di capirne soprattutto l'origine, e tentando di ricostruire i flussi finanziari collegati al fatto o al fenomeno segnalato. Attraverso la ricostruzione del flusso finanziario, si riesce ad acquisire la prova che serve in sede di contenzioso per supportare la contestazione.

Sulle infiltrazioni di tipo mafioso e sui comuni sciolti per criminalità organizzata ciò che è stato osservato è vero, ma la nomina del commissario segue altre logiche. Che poi vi siano indagini sui comuni, anche non sciolti, sui derivati, sulle municipalizzate, sulle attività commerciali in senso lato e in senso tecnico svolte dai comuni, questa è sicuramente una realtà, che, in alcuni casi, ha portato frutti importanti. Su alcuni comuni vi sono anche indagini in corso. In qualche caso siamo già arrivati alla condanna e staremo a vedere che cosa succederà in futuro. È chiaro che i comuni sciolti per infiltrazione mafiosa costituiscono per noi un centro di attenzione importante.

Per quanto riguarda gli « spalloni », questo termine ci riporta al secolo scorso, a una visione un po' romantica del contrabbando, quando, lungo il confine con la Svizzera, c'era il comasco – non me ne voglia qualcuno che sia di quelle parti – che portava all'estero le sigarette. Oggi lo spallone ha assunto una forma e un ruolo diversi. Sicuramente ci sono ancora soggetti che possono trasferire, dall'altra parte, valuta, più che sigarette, poiché il problema delle sigarette non esiste più, almeno lungo il confine con la Svizzera.

Occorre tenere presente che si tratta di un fenomeno che stiamo monitorando. Ultimamente abbiamo incrementato i sequestri di banconote da 200 e 500 euro. In una valigetta ventiquattr'ore si possono custodire 6 milioni di euro in banconote da 500, senza alcun problema.

Avevamo anche posto, a suo tempo, lungo il confine con la Svizzera, al valico di Como, una sorta di rilevatore di numero di targa per fare un'analisi di *intelligence* e capire l'eventuale ripetitività dei viaggi verso la Svizzera. Il sistema è stato piuttosto contestato a suo tempo. L'abbiamo chiamato « *autovelox* fiscale », sperando di non finire ogni volta in Cassazione, come per l'*autovelox* sulla strada. Sta di fatto che qualche risultato c'è stato, ma comunque il fenomeno ha dimensioni molto ridotte, perché per trasferire i capitali non c'è bisogno di andare con la valigetta all'estero.

Ci sono tecniche molto più sofisticate, che non si vedono e soprattutto che non spostano i capitali. Non è una contraddizione in termini, ma è così: i capitali restano, ma si spostano contemporaneamente, dall'altra parte, attraverso i sistemi telematici. Non devo ricordarvi io, in questa sede, come sia semplice trasferire i capitali all'estero.

In riferimento al meccanismo degli incentivi, vi rassicuro subito sul fatto che abbiamo pochi incentivi, e sul riscosso. Chiariamo subito che questo rischio non c'è: riceviamo piccola parte del riscosso dall'Agenzia delle entrate, perché la maggior parte degli incentivi va, lo dico solo come fatto oggettivo, perché è così, a quest'ultima. Gli incentivi sono di circa 250 euro a persona, più o meno, quindi veramente modesti. Peraltro, mi suggeri-

scono i miei collaboratori, giustamente, che non vengono destinati ai finanzieri, ma al fondo di assistenza, un ente giuridico autonomo che provvede poi a ripartirli. Stiamo parlando di 250 euro all'anno a persona.

FRANCESCO RIBAUDO. La domanda non era posta per indagare, ma per chiedere se serve un sistema di incentivo migliore per il personale.

SAVERIO CAPOLUPO, *Comandante generale della Guardia di Finanza*. Certamente serve, e noi lo auspichiamo, soprattutto in un momento come questo. Dirò di più: da alcuni anni stiamo sostenendo che i premi di produzione destinati al Fondo assistenza finanzieri e, quindi, non ai finanzieri, debbano essere rapportati al riscosso conseguente ai nostri verbali. Oggi non è così e la somma è di gran lunga inferiore. Noi lo auspichiamo e, anzi, se realizzate una misura di questo tipo, ci parrebbe una buona idea.

Quanto al *turnover*, attualmente siamo 8.000 unità in meno. Se permanesse l'attuale limite di reclutamento, nel giro di quattro anni, il personale si ridurrebbe di circa il 12 per cento, arrivando cioè a circa 12.000 unità in meno. Se, a fronte di 100 congedi, si reclutano 50 dipendenti, alla fine ci estingueremo, per forza di cose. È inevitabile. È chiaro, pertanto, che questa riduzione, oltre certi limiti, non può andare.

Devo dire, per onestà, che i nostri organici sono numericamente datati nel tempo e che, quindi, abbiamo potuto sopperire ad alcune carenze perché, per alcune operazioni, prima erano necessarie maggiori energie di oggi: si pensi, a tale proposito, all'uso dell'informatica e della telematica.

Il problema è che, avendo la Guardia di Finanza assunto, anche sulla spesa pubblica, un ruolo importantissimo, che ci sta impegnando moltissimo e ci sta dando anche grandi soddisfazioni, non si può andare oltre, altrimenti a qualcosa dovremo rinunciare. Non possiamo passare da 60.000, quanti siamo adesso, a 40.000 e svolgere le stesse attività.

Noi riteniamo che con questo taglio del 12 per cento abbiamo raggiunto il punto massimo, oltre il quale bisogna fare scelte strategiche. A qualcosa bisognerà eventualmente rinunciare. Siamo fiduciosi, però, che ciò non avverrà, perché vorremmo conservare il nostro ruolo prioritario a tutela del sistema economico-finanziario. Confidiamo, quindi, nella politica, nel Governo e nel Parlamento, affinché ci sia consentito di recuperare ulteriori risorse, compatibilmente con le risorse finanziarie e in tempi anche lunghi, e quanto meno di non andare oltre questa soglia, se nuovi reclutamenti non sono proprio possibili.

Quanto al settore della prevenzione, mi è stato domandato che cosa stiamo facendo. Stiamo facendo molto. Ho richiamato l'iniziativa avviata con il Ministero dell'istruzione. Stiamo andando in tutte le scuole italiane a incontrare gli studenti per spiegare, impiegando un'ora, che cos'è la legalità economica. Abbiamo preparato un documento, con l'ausilio di un artista molto noto, e proiettiamo una presentazione in modo più o meno satirico che spiega quello che succede, anche utilizzando spezzoni di film. Abbiamo creato tre documenti diversi per le scuole elementari, medie e superiori, che hanno livelli diversi di apprendimento.

Operiamo anche attraverso interventi che portano l'esperienza operativa concreta per spiegare ai ragazzi quali sono le conseguenze, per esempio, dell'uso della contraffazione e della evasione. Il terzo settore che affrontiamo, e che non interessa in questa sede, è quello degli stupefacenti, che ci sembrava indispensabile, visto che ci troviamo nelle scuole. Per quanto interessa in questa sede, i settori sono quelli della contraffazione e dell'evasione, strettamente connessi tra di loro.

Cerchiamo anche di partecipare nelle sedi che contano, attraverso interventi dei nostri ufficiali. Andiamo anche nelle università ed io stesso, recentemente, ho svolto un intervento su etica e impresa. Cerchiamo in tutte le occasioni, soprattutto nel mondo scolastico, di essere presenti, anche con relazioni, laddove i pre-

sidi o comunque i rettori ce lo chiedono. La prevenzione, però, è subordinata al funzionamento della repressione, nel senso che la vera prevenzione si fa se la repressione funziona, ossia se c'è la pena esemplare che funga da prevenzione nei confronti di chi pensa eventualmente di delinquere.

Rispondendo a un'altra domanda, affronto il problema delle fatturazioni, che è drammatico. In materia di IVA, la falsa fatturazione, soprattutto in alcuni settori, è, purtroppo, la causa principale del crollo del gettito del tributo. Penso alle frodi carosello, che comportano una serie di false vendite all'estero, soprattutto in ambito comunitario. In tal senso, la fatturazione elettronica dovrebbe essere una soluzione.

Il problema è definire bene le garanzie e la sicurezza delle tecniche. Oggi la contabilità non serve più, non esiste più, intesa in senso tradizionale. Va bene tutto, purché le tecniche siano tali che i dati siano immutabili, altrimenti il sistema non funziona. Sicuramente siamo favorevoli. Anche a livello ministeriale abbiamo portato il nostro contributo e il nostro assenso rispetto a una simile misura, che potrebbe essere una buona soluzione.

ALESSIO MATTIA VILLAROSA. Magari ci potremmo sentire.

SAVERIO CAPOLUPO, *Comandante generale della Guardia di Finanza*. Se lei vuole, quando vuole, senza alcun problema. Credo che il futuro sia lì.

PRESIDENTE. Ringraziamo davvero il Comandante generale. Oggi abbiamo affrontato un numero ampio di questioni. Credo e spero, interpretando anche il sentimento dei colleghi, che alla ripresa dei lavori nel mese di settembre sia possibile rendervi visita presso il Comando generale e avere l'opportunità, nei limiti del possibile, di conoscere i meccanismi concreti della vostra operatività.

Ringrazio il Comandante generale e l'alta rappresentanza che lo ha accompagnato e auguro loro un buon lavoro. Autorizzo la pubblicazione in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna della documentazione consegnata dal Comandante generale della Guardia di Finanza *(vedi allegato)* e dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 13.05.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. VALENTINO FRANCONI

Licenziato per la stampa il 7 ottobre 2013.

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

ALLEGATO

COMANDO GENERALE DELLA GUARDIA DI FINANZA

CAMERA DEI DEPUTATI
VI COMMISSIONE FINANZE

L'OPERATIVITÀ DELLA GUARDIA DI FINANZA

Audizione del Comandante Generale della Guardia di Finanza

Generale di Corpo d'Armata
Saverio Capolupo

4 luglio 2013

1. Premessa.

Signor Presidente, Onorevoli Deputati,

desidero, innanzitutto, esprimerVi la mia gratitudine per l'occasione offertami di illustrare alla Commissione l'operatività della Guardia di Finanza.

Nel corso del mio intervento, dopo aver svolto alcune necessarie considerazioni sulle complessive funzioni di polizia economico-finanziaria attribuite al Corpo, mi soffermerò sulle rinnovate linee strategiche lungo le quali si sono sviluppate le attività operative nell'ultimo biennio, che costituiscono le direttici anche per l'anno in corso.

Formulerò, poi, alcune riflessioni sulle misure contenute nella proposta di legge delega ritenute di maggior interesse per le funzioni, di prevenzione e repressione dell'evasione fiscale, affidate alla Guardia di Finanza, elaborate sulla scorta dell'esperienza operativa e finalizzate a favorire il miglioramento dell'efficienza complessiva del sistema, in un'ottica di deterrenza e di effettivo recupero di risorse erariali.

2. La Guardia di Finanza come polizia economico-finanziaria

La Guardia di Finanza è una **forza di polizia ad ordinamento militare**, direttamente dipendente dal Ministro dell'Economia e delle Finanze, che ha come missione istituzionale il **presidio delle libertà fondamentali della Costituzione economica**.

A seguito della revisione dei compiti operata dal legislatore nel 2001, le prerogative del Corpo sono state sensibilmente **ampliate**, passando dalla tutela prioritaria delle ragioni del prelievo alla più estesa funzione di polizia economico–finanziaria.

Più in particolare, il D.Lgs. n. 68/2001 ha assegnato alla Guardia di Finanza:

- funzioni di **polizia finanziaria**, a tutela del bilancio pubblico, delle regioni, degli Enti locali e dell'Unione Europea, sia dal lato delle entrate che delle uscite;
- compiti di **polizia economica**, allo scopo di tutelare il mercato dagli effetti distorsivi prodotti dall'infiltrazione della criminalità e dalle altre forme di concorrenza illecita;

- il concorso al mantenimento dell'ordine e della sicurezza pubblica ed alla difesa militare del Paese.

Le ragioni dell'evoluzione dei compiti istituzionali, rese ancor più attuali dalla perdurante crisi economica, sono di tutta evidenza: l'evasione fiscale, l'economia sommersa, le frodi sui finanziamenti pubblici, la criminalità organizzata, il riciclaggio, l'abusivismo finanziario, le truffe in danno dei risparmiatori, la contraffazione sono espressione di una **minaccia unitaria**, che impone una risposta altrettanto unitaria per essere veramente efficace.

Le proiezioni operative puntano a colpire nella loro **globalità** tutti i fenomeni che si connotano per la capacità di mettere a rischio, contemporaneamente, più interessi economico-finanziari, adottando tecniche investigative tipiche "**di polizia**".

In questa prospettiva, con l'Atto di indirizzo per la definizione delle priorità politiche e la Direttiva Generale per l'azione amministrativa e la gestione per l'anno 2013, il Ministro dell'Economia e delle Finanze *pro-tempore* 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.

Le strategie operative del Corpo per l'anno in corso, in sostanziale continuità con quelle delle annualità precedenti, si pongono l'obiettivo di un effettivo ristoro delle casse erariali e di un costante e sempre più efficace contrasto patrimoniale ad ogni forma di illegalità, potenzialmente lesiva non soltanto del bilancio dello Stato ma anche della concorrenza fra gli operatori economici.

3. La lotta all'evasione fiscale

La lotta all'evasione fiscale costituisce, da sempre, la **prioritaria missione** istituzionale della Guardia di Finanza, anche se, negli ultimi anni è cambiato il contesto in cui questa funzione viene esercitata.

La crescente interazione dei mercati ha, progressivamente, ampliato il divario tra dimensione economica, ormai globalizzata, e sovranità impositiva degli Stati, per sua natura esercitabile sul solo territorio nazionale. Questa asimmetria ha

generato un *deficit* di tutela, a causa della ridotta efficacia delle misure adottate a livello domestico sulle dinamiche del mercato globale, che viene sfruttato dalla criminalità per gestire i traffici illeciti a livello internazionale ed utilizzare i paradisi fiscali. In questa dimensione, gli stessi illeciti tributari sono spesso funzionali al perseguimento di altri scopi criminali.

Ad esempio, la sovrafatturazione delle importazioni, oltre a rappresentare una tecnica di evasione, consente anche di "vestire" di liceità trasferimenti finanziari per l'estero, così come le fatture false non consentono soltanto di abbattere gli utili, ma anche di "gonfiare" i volumi d'affari di società quotate nei mercati finanziari, creare fondi neri per finalità illecite, ottenere fraudolentemente l'accesso a risorse, nazionali o comunitarie, di sostegno alle imprese e all'occupazione.

Sul versante interno, la perdurante crisi finanziaria ha generato forti tensioni sul bilancio dello Stato, rendendo necessarie manovre di correzione dei conti pubblici che, puntando molto sul recupero di risorse dalla lotta all'evasione fiscale, hanno arricchito il già ampio panorama dei poteri del Fisco.

Il periodo di difficoltà economica ha ulteriormente posto l'accento sulla insidiosità dei fenomeni evasivi ed elusivi, che **distolgono** l'allocazione dei fattori produttivi, **alimentano** la **concorrenza sleale**, **ostacolano la crescita** delle imprese e determinano, di fatto, l'aumento della **pressione fiscale** a carico dei contribuenti in regola.

Come **risposta** immediata, la Guardia di Finanza ha rimodulato l'azione ispettiva, puntando alla **concretezza** e alla **flessibilità** del dispositivo di tutela delle entrate erariali, allo scopo di incrementare ulteriormente la qualità dell'attività di contrasto all'evasione.

È noto che l'evasione fiscale sia un **fenomeno complesso**: numerosi sono i comportamenti che consentono di sottrarsi agli obblighi impositivi; sono differenti tanto i gradi di sofisticazione quanto i livelli di gravità delle condotte.

Da un lato, infatti, esiste la cosiddetta **evasione diffusa o di massa**, realizzata dall'ampia platea di medie e piccole imprese nonché di lavoratori autonomi che,

operando a diretto contatto con i consumatori finali, possono evadere attraverso comportamenti elementari, quali l'omessa certificazione dei corrispettivi.

Allo scopo di prevenire e contenere questa fenomenologia evasiva, la Guardia di Finanza esegue ogni anno centinaia di migliaia di controlli. Essi riguardano singoli atti di gestione, i rapporti fra clienti e fornitori, l'emissione di scontrini, ricevute e fatture, la circolazione delle merci su strada, l'identificazione di soggetti che sono in possesso di beni indicativi di alta capacità contributiva.

Si tratta di interventi snelli ed incisivi, attraverso cui viene attuato il controllo economico-finanziario del territorio, anche allo scopo di acquisire *input* informativi, non disponibili nelle banche dati, da sviluppare successivamente per orientare in maniera efficace la selezione dei soggetti da sottoporre ad attività ispettive più approfondite.

Dall'altro lato, esistono **forme di evasione molto più sofisticate**, normalmente realizzate da strutture imprenditoriali complesse, che ricorrono a pratiche particolarmente insidiose (triangolazioni fra più società spesso allocate in Paesi diversi, esterovestizione, intestazione fittizia di patrimoni, aggiramento della normativa fiscale per effetto di operazioni prive di valide ragioni economiche), basate su una artificiosa rappresentazione della realtà dei fatti gestionali.

Il contrasto a questi fenomeni si realizza mediante l'esecuzione di approfondite verifiche a società, imprese e lavoratori autonomi e di indagini di polizia giudiziaria, mirate sui fenomeni evasivi, elusivi e di frode più gravi e complessi, attraverso l'esame degli aspetti più significativi della posizione fiscale e la ricostruzione dei reali flussi finanziari.

Proprio nell'azione di contrasto all'evasione più perniciosa e sofisticata la Guardia di Finanza concentra le più qualificate risorse ed i maggiori sforzi operativi, al fine di contrastare i fenomeni evasivi che procurano maggiore pregiudizio per il Fisco e che sono in grado di ledere significativamente le regole di una leale concorrenza. In questo ambito, la strategia si fonda su due direttrici principali, entrambe convergenti ad aggredire i patrimoni indebitamente accumulati e a recuperare i tributi evasi: approccio trasversale e qualità degli interventi.

Per **approccio trasversale** intendo la capacità degli interventi di non limitarsi a scoprire le basi imponibili sottratte a tassazione ma di cogliere tutti gli altri profili di illegalità che a queste sono connessi.

L'esperienza operativa, infatti, consente di affermare che gli illeciti economici e finanziari più gravi e pericolosi (come, ad esempio, le truffe ai danni dello Stato per ottenere indebitamente sovvenzioni pubbliche, l'usura, l'abusivismo finanziario, i reati societari o il riciclaggio di proventi illeciti) presentano sempre un comune denominatore, ossia l'artificiosa rappresentazione della realtà dei fatti gestionali, resa apparentemente regolare attraverso:

- la predisposizione di fatture false, inserite in scritture contabili formalmente ineccepibili;
- l'utilizzo di contratti derivati appositamente costruiti "a tavolino" da consulenti e "ingegneri finanziari";
- l'esecuzione di complesse operazioni di ristrutturazione societaria, che in realtà mascherano veri e propri meccanismi fraudolenti.

Per altro verso, tutte le tecniche di falsificazione della contabilità, anche se prioritariamente dirette ad uno scopo illecito diverso da quello tributario, presentano sempre un potenziale risvolto di carattere fiscale.

L'approccio trasversale alle investigazioni consente, quindi, di assicurare che l'azione ispettiva si ponga in concreto a tutela del bilancio in quanto è in grado, nell'ambito di un'unica azione ispettiva, di:

- recuperare le risorse sottratte all'erario;
- individuare fenomeni di illecita percezione di fondi pubblici;
- smascherare le infiltrazioni mafiose nell'economia legale.

Conseguentemente, le unità operative valorizzano, sistematicamente, ogni elemento indicativo di violazioni tributarie acquisito nel corso di indagini di polizia giudiziaria, degli approfondimenti delle segnalazioni per operazioni sospette ai fini antiriciclaggio, dei controlli sulla circolazione transfrontaliera di capitali, delle segnalazioni provenienti da altri soggetti pubblici.

Quando parlo di **qualità**, invece, mi riferisco alla capacità degli interventi ispettivi di tradursi in un **effettivo recupero di risorse** per le casse dell'erario, attraverso la solidità dell'impianto probatorio e l'adozione degli strumenti cautelari di natura reale. In questa prospettiva, la scomposizione del macro-fenomeno "evasione fiscale" ha lo scopo di affinare i processi di analisi e di calibrare le metodologie di intervento in funzione dello specifico comportamento evasivo rilevato.

Ogni unità operativa sul territorio ha l'incarico di approfondire la conoscenza del contesto esterno di riferimento, monitorando eventuali anomalie/incoerenze economiche, in modo da indirizzare le attività verso fenomeni di illegalità peculiari di ciascuna area territoriale.

Sono state affinate, pertanto, le procedure operative in modo da migliorare i processi di selezione dei contribuenti da sottoporre a controllo, privilegiando l'azione nei confronti di soggetti solvibili, vale a dire aggredibili sotto il profilo patrimoniale.

Rientrano, in questo ambito, tutte le iniziative messe in campo – d'intesa con il partner tecnologico Sogei – funzionali ad un più efficace ed efficiente incrocio delle banche dati a disposizione del Corpo.

Le unità operative, infatti, pianificano gli interventi ispettivi al termine di un articolato *iter* di approfondimento delle informazioni a disposizione, ottenute attraverso la continua attività di *intelligence*, l'effettuazione di analisi di rischio e la conoscenza del territorio, opportunamente riscontrate con le banche dati a disposizione.

Per effetto del definitivo **superamento dell'assegnazione di obiettivi numerici** nell'azione di contrasto all'evasione fiscale da parte dell'Autorità di Governo, è stato possibile rimodulare l'attività ispettiva, in modo da **liberare risorse** da destinare all'intensificazione delle investigazioni e degli interventi contro l'economia sommersa, le frodi e l'evasione internazionale.

Il ri-orientamento dell'azione di prevenzione e repressione passa anche attraverso la realizzazione di **mirati piani di intervento** volti ad aggredire non tanto singoli contribuenti sospettati di evasione fiscale quanto **specifici fenomeni** di

sottrazione di basi imponibili al Fisco realizzati da una platea più o meno ampia di operatori economici.

L'individuazione delle fenomenologie illecite più pericolose viene effettuata dai reparti speciali all'esito di una mirata analisi di rischio, le cui risultanze sono partecipate ai reparti operativi allo scopo di dare avvio agli interventi ispettivi secondo metodologie omogenee su tutto il territorio.

In quest'ottica, a partire dai primi mesi del 2013, è stata avviata una strutturata ed omogenea campagna di interventi su base progettuale su tutto il territorio nazionale a contrasto dei **principali fenomeni di evasione internazionale**, quali l'esterovestizione della residenza di persone fisiche e società, le stabili organizzazioni occulte in Italia di imprese estere, gli acquisti da operatori situati in Paesi a fiscalità privilegiata, il *transfer pricing*, il *treaty shopping* e l'utilizzo strumentale dei *trust* per finalità evasive.

Si tratta, come noto, dei comportamenti evasivi più insidiosi e maggiormente lesivi per l'erario, che "spostano" ricchezza dall'Italia all'estero, spesso in centri *off-shore*, con conseguenti effetti pregiudizievoli sull'economia interna, contro i quali da tempo la Comunità internazionale sta cercando di introdurre condivisi sistemi di contrasto.

La lotta ai comportamenti evasivi di rilievo transnazionale è supportata dalle attività poste in essere dalla rete dei nostri "Esperti esteri", dislocati, come previsto dall'art. 4 del D.Lgs. n. 68/2001, presso le rappresentanze diplomatiche e gli uffici consolari italiani all'estero, nonché presso le sedi di organismi collaterali esteri, al fine di promuovere e attuare forme di cooperazione, a livello internazionale, per il contrasto delle violazioni in materia economica e finanziaria a tutela del bilancio dello Stato e dell'Unione Europea.

Questa rete di ufficiali – di cui, ai sensi del D.L. n. 78 del 2009, può avvalersi anche l'Agenzia delle Entrate – costituisce per il Corpo uno strumento indispensabile per proiettarsi al di fuori dei confini nazionali, al fine di incrociare dati, scambiare informazioni, agevolare le investigazioni più complesse, dando

così attuazione alla strategia "globale" di contrasto non solo dell'evasione fiscale internazionale, ma dei crimini economico-finanziari con proiezioni ultranazionali.

Anche grazie alle iniziative degli "Esperti", sono state recentemente acquisite informazioni relative ad investimenti immobiliari e mobiliari effettuati all'estero da cittadini italiani, cui faranno seguito interventi ispettivi volti a verificare l'assolvimento dei connessi adempimenti dichiarativi e le modalità con cui le somme utilizzate sono state costituite e trasferite all'estero.

Il superamento della logica dell'assegnazione di obiettivi numerici è stato accompagnato dall'introduzione di **nuovi indicatori**, maggiormente idonei e funzionali al perseguimento dell'obiettivo strategico dell'incremento della lotta all'evasione fiscale. Questi hanno affiancato i tradizionali strumenti di misurazione dell'efficacia degli interventi, fondati sull'analisi del dato quantitativo delle basi imponibili proposte per il recupero a tassazione,

I nuovi **parametri di efficienza** dell'attività di contrasto all'evasione sono stati individuati nel **recepimento dei rilievi** formulati dai reparti in sede di verifica in atti di accertamento dell'Agenzia delle Entrate, nell'ammontare delle **adesioni dirette** dei contribuenti ai nostri verbali di constatazione nonché nelle proposte e nell'esecuzione di **sequestri** in presenza di reati tributari, nella prospettiva dell'applicazione della confisca obbligatoria per un importo corrispondente alle imposte evase.

I risultati sinora raggiunti sono di sicuro rilievo:

- nel 2012 sono stati complessivamente sequestrati, nel corso di indagini giudiziarie per reati tributari, immobili e disponibilità finanziarie per **oltre un miliardo di euro**. Nel solo primo quadrimestre del 2013, il valore dei beni sottoposti a vincolo giudiziario ammonta ad oltre **500 milioni di euro**;
- lo scorso anno, i contribuenti sottoposti a verifica dai reparti del Corpo hanno "aderito" ai relativi verbali, procedendo al versamento delle maggiori imposte constatate, senza ulteriori attività istruttorie dell'Agenzia delle Entrate, per un ammontare di **6,2 miliardi di euro** di basi imponibili ai fini II.DD., 2,4 dei quali derivanti da fenomeni di evasione fiscale internazionale. Questo risultato è

anche frutto del sempre più **efficace coordinamento** con l'Agenzia delle Entrate, con la quale è instaurato un raccordo ed un confronto costante – a seconda dei casi, a livello locale o centrale – prima di formulare rilievi connotati da peculiare complessità o tecnicismo.

Grazie a queste forme di collaborazione, l'Amministrazione finanziaria si dimostra **coesa** e, di conseguenza, **maggiormente credibile** nel recupero delle imposte evase;

- è migliorato l'**indicatore di *performance*** connesso al recepimento dei rilievi constatati in atti di accertamento dell'Agenzia, incrementato del 3,5% nel 2012 rispetto all'anno precedente e del **31,3%** nel 1^ quadrimestre 2013 rispetto allo stesso periodo del 2012.

Al fine di poter confermare e possibilmente migliorare nel futuro questi dati, sono state avviate nuove iniziative volte a supportare in maniera sempre più efficace l'attività operativa, mediante un razionale utilizzo dello **strumento informatico**.

Al fine di favorire l'interazione tra le banche dati nella disponibilità del Corpo in modo intelligente e funzionale, è stato realizzato un nuovo applicativo, denominato **GEO.DA.S.** (Georeferenziazione dati statistici), che ha lo scopo di fornire dati, statistiche e informazioni sulle dinamiche economiche e sociali nonché ulteriori elementi valutativi, utili per l'assunzione di decisioni, per orientare l'attività operativa e per consentire ad ogni livello di comando, centrale e periferico, di valutare la qualità dell'operato del Corpo.

4. Attività di cooperazione internazionale in materia fiscale

La Guardia di Finanza svolge un'intensa attività di collaborazione ai fini fiscali con gli organi collaterali esteri dei Paesi dell'Unione Europea e dei Paesi terzi, sulla base di strumenti convenzionali bilaterali (trattati per evitare le doppie imposizioni) o multilaterali (Regolamenti, Direttive, Accordi con Paesi terzi dell'Unione Europea, nonché altri Accordi multilaterali).

Nel settore delle **imposte dirette**, il Corpo si avvale delle Convenzioni bilaterali contro le doppie imposizioni e la frode fiscale stipulate dall'Italia in conformità al

"modello OCSE" e della Direttiva dell'Unione Europea per lo scambio d'informazioni in tale ambito tra gli Stati membri[1].

Quanto all'**I.V.A.**, invece, la Guardia di Finanza:

- al pari delle Agenzie delle Entrate e delle Dogane, è individuata come "**Servizio di Collegamento**" autorizzato allo scambio d'informazioni sotto l'egida dell'Ufficio Centrale di Collegamento (C.L.O. – *Central Liaison Office*) nazionale costituito in seno al Dipartimento delle Finanze;
- fa parte del *network* "**Eurofisc**", finalizzato allo scambio rapido d'informazioni sui casi di frode all'I.V.A.[2].

Nel corso del **2012**, la Guardia di Finanza ha complessivamente **ricevuto** circa **1.700 richieste di informazioni** da parte di altri Stati (320 in materia di imposte dirette, 1.335 in tema di IVA); di contro, **ne ha inoltrate più di mille** (302 ai fini II.DD., 740 in materia di IVA). Tale dato evidenzia, oggettivamente, l'attenzione dedicata dal Corpo alle transazioni internazionali.

L'attività di cooperazione è anche favorita dalla presenza di **Ufficiali** del Corpo **distaccati all'estero**.

Come anticipato, attualmente il Corpo può contare su **16 "Esperti"** (tutti Ufficiali) presso altrettante ambasciate e sedi consolari (una 17^ posizione è in fase di attivazione) e su **3 Ufficiali di collegamento**[3].

I rappresentanti dell'Istituzione hanno il compito di **acquisire informazioni** utili per il contrasto all'evasione ed elusione transnazionale, con particolare riferimento ai fenomeni di illecito trasferimento e detenzione di attività economiche e finanziarie all'estero, nonché di **rafforzare la cooperazione** internazionale.

Negli ultimi anni, inoltre, si è intensificata la **collaborazione con l'O.C.S.E.**, al fine di assicurare all'Italia e alla Guardia di Finanza il giusto riconoscimento di un ruolo sostanziale di contrasto all'evasione fiscale e alla criminalità economico-finanziaria in ambito internazionale.

---

[1] Direttiva 2011/16/UE del Consiglio del 15 febbraio 2011 relativa alla cooperazione amministrativa nel settore fiscale e che abroga la direttiva 77/799/CEE.

[2] Regolamento UE n. 904/2010.

[3] Accreditati rispettivamente presso l'Organizzazione Mondiale delle Dogane, il Centro Interamericano delle Amministrazioni Tributarie e l'Ambasciata d'Italia a Madrid.

In tale contesto, spiccano in particolare due iniziative:

- **"2° *Forum on Tax & Crime*".** L'Italia, ed in particolare la Guardia di Finanza, ha ospitato nel 2012 la seconda edizione di una serie di incontri organizzati dall'OCSE, al fine di approfondire i modelli di cooperazione esistenti, individuare le migliori pratiche e migliorare la collaborazione tra i diversi organismi con compiti di contrasto alla criminalità economico-finanziaria;
- ***"Capacity Building Pilot Project* per la formazione internazionale di investigatori economico-finanziari".** In esito ai lavori del citato *Forum,* l'OCSE ha organizzato una specifica progettualità formativa, svoltasi presso la Scuola di Polizia Tributaria del Corpo poche settimane fa, che ha coinvolto 38 funzionari provenienti da entità investigative tributarie di 27 paesi europei ed extraeuropei. Gli insegnamenti, caratterizzati da un approccio eminentemente pratico e trasversale, hanno riguardato le investigazioni finanziarie, le tecniche di contrasto del riciclaggio e della corruzione e lo scambio di informazioni fra Stati.

Sempre in tema di collaborazione internazionale, segnalo il ruolo del Corpo nell'ambito del **Centro Interamericano delle Amministrazioni Tributarie (C.I.A.T.)**, organizzazione internazionale che si pone l'obiettivo di favorire la modernizzazione, il rafforzamento e lo sviluppo tecnico delle amministrazioni fiscali degli Stati aderenti, incoraggiando e promuovendo la cooperazione internazionale, la trasparenza fiscale e lo scambio delle *best practices.* La partecipazione ai lavori del C.I.A.T., anche per il tramite di un ufficiale distaccato presso la sede di Panama, consente al Corpo:

- di valorizzare le funzioni di polizia economico-finanziaria, che stanno riscontrando un notevole interesse da parte di tutti gli Stati Membri dell'Organizzazione, soprattutto con riferimento alle tematiche dell'*intelligence* fiscale e delle metodologie ispettive investigative;
- di instaurare e consolidare rapporti di collaborazione e scambio d'informazioni con le Amministrazioni Tributarie di numerosi Paesi, soprattutto dell'area latino-americana e caraibica.

Un cenno particolare merita, infine, la **collaborazione con le Autorità di San Marino**. A partire dal 2009, anche per effetto della spinta della Comunità internazionale, è stata rilevata una maggiore apertura dello Stato del Titano in materia di scambio d'informazioni a fini fiscali, nonostante la mancanza di una specifica Convenzione di riferimento. Le informazioni trasmesse, tuttavia, in assenza di base giuridica, hanno ad oggi esclusivamente valenza di *intelligence* e non sono direttamente utilizzabili ai fini dell'accertamento.

Lo scorso 13 giugno 2012 è stato firmato il "**Protocollo di modifica**" della "Convenzione per evitare le doppie imposizioni in materia di imposte sul reddito e per prevenire le frodi fiscali" tra Italia e San Marino, sottoscritta a Roma il 21 marzo 2002, il cui *iter* di ratifica è già stato completato dalla Repubblica di San Marino, mentre, in Italia, dopo l'approvazione della Camera dei Deputati, è **all'esame** del **Senato** (A.S. 816).

All'esito del perfezionamento del quadro giuridico per lo scambio di informazioni di natura fiscale, l'attività di collaborazione potrà definirsi "piena" e, conseguentemente, sarà possibile verificarne in concreto l'"*effettiva attuazione*".

5. Rapporti con l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli

Nell'ambito dell'azione a contrasto dell'evasione fiscale rientra anche l'attività che il Corpo svolge in materia di "**polizia doganale**", settore nel quale l'Istituzione, nel corso del 2012, ha condotto circa 5.000 interventi con violazioni, constatando tributi doganali evasi per circa 134 milioni di euro.

Preliminarmente, segnalo che l'Amministrazione doganale nazionale ha natura complessa, in quanto caratterizzata dalla coesistenza di due strutture complementari:

- quella civile, costituita dall'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli che, ai sensi dell'art. 63 del D.Lgs 30 luglio 1999, n. 300, è competente a svolgere i servizi relativi all'amministrazione, alla riscossione e al contenzioso dei diritti doganali e della fiscalità interna negli scambi internazionali, delle accise sulla produzione e sui consumi, escluse quelle sui tabacchi lavorati;

- quella militare, costituita dalla Guardia di Finanza, che, nel quadro della più ampia missione di polizia economico-finanziaria, svolge autonome funzioni di polizia doganale a presidio dei confini comunitari, anche sul mare, nella lotta ai traffici illeciti e nella repressione delle violazioni concernenti i tributi doganali.

I rapporti tra le due Istituzioni sono analiticamente disciplinati dagli artt. 19 e ss. del D.P.R. 23 gennaio 1973, n. 43 (c.d. "Testo Unico delle Leggi Doganali"), relativamente alla dipendenza "funzionale" dei militari dai funzionari doganali e all'espletamento di autonomi servizi da parte del Corpo.

Quando i militari del Corpo presidiano gli spazi doganali o svolgono all'interno degli stessi attività ispettive finalizzate alla tutela dei diritti di confine e all'applicazione delle relative norme, operano alle dipendenze funzionali dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli.

Nessuna dipendenza è ravvisabile nei casi in cui gli stessi applicano **poteri autonomamente** riservati al **Corpo** o intervengono nella repressione di atti **illeciti** che **non incidono**, direttamente o indirettamente, sulla determinazione dei **tributi doganali**[4].

In materia di stupefacenti, ad esempio, l'art. 103, comma 1, del D.P.R. n. 309/1990 (c.d. "Testo Unico sugli Stupefacenti") sancisce che gli Ufficiali e "Sottufficiali" della Guardia di Finanza, negli spazi doganali, possono esercitare le facoltà di visita, ispezione e controllo previste dagli artt. 19 e 20 del T.U.L.D., al fine di assicurare l'osservanza delle disposizioni in materia, in maniera autonoma rispetto alla delega di funzioni da parte dell'Agenzia prevista dall'art. 19 del richiamato T.U.L.D..

In questo quadro generale, peraltro, occorre tenere presente che l'art. 324 del T.U.L.D. fissa per i funzionari doganali la:

- competenza, nei limiti del servizio cui sono destinati, all'accertamento delle violazioni di norme doganali, previste dal T.U.L.D. e dalle altre leggi la cui applicazione è demandata alle Dogane;

[4] Ad esempio, repressione di reati comuni o dell'immigrazione clandestina, oppure svolgimento di attività di sicurezza antiterrorismo nei porti o negli aeroporti.

- titolarità della qualifica di ufficiale di polizia tributaria limitata all'esercizio di tali attribuzioni.

Analogamente, l'art. 57, comma 3, c.p.p. conferisce ai funzionari doganali attribuzioni di polizia giudiziaria, da cui discendono i conseguenti obblighi di informativa all'Autorità Giudiziaria limitati al servizio cui gli stessi sono destinati e secondo le rispettive attribuzioni.

Alla **Guardia di Finanza**, invece, quale Forza di Polizia:

- competono le qualifiche di **polizia giudiziaria (e tributaria)** in via **generale** e **permanente,** nonché con proiezione trasversale (vale a dire relativamente a ogni tipologia di reato, tributario o di altro genere);
- **spetta** l'esercizio di tutte le **funzioni** connesse a dette qualifiche.

In materia di mutua assistenza amministrativa doganale, giova ricordare, poi, che, anche in virtù dei contenuti del D.Lgs. 68/2001[5], risulta confermata la soggettività internazionale del Corpo, nel rispetto, peraltro, del principio di "*unicità complessiva*" dell'Amministrazione finanziaria a livello internazionale, che vede l'Agenzia e il Corpo agire come parti integranti dell'Amministrazione doganale.

Proprio in quest'ottica, sono state avviate, fra l'altro, numerose iniziative volte a consentire al Corpo l'accesso ai sistemi informativi e di *business intelligence* gestiti dall'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, al fine di poter disporre di strumenti di analisi che consentano alla Guardia di Finanza di meglio orientare i propri interventi, a tutto beneficio dell'efficacia complessiva dell'azione dell'Amministrazione finanziaria.

6. L'attività del Corpo a tutela del monopolio statale del gioco

Desidero, inoltre, formulare alcune riflessioni sull'attività della Guardia di Finanza a tutela del monopolio statale del gioco, nel cui ambito l'Istituzione, nel corso del 2012, ha condotto oltre 9.000 interventi, riscontrando circa 3.400 violazioni e verbalizzando oltre 10.000 soggetti.

La raccolta complessiva dei giochi è in costante crescita, anche grazie alla diversificazione nell'offerta di giochi pubblici. Tale tendenza evidenzia la

[5] Art. 2, comma 2, lett. b. e artt. 4 e 5 in tema di cooperazione e connesse proiezioni a livello internazionale.

"centralità" dell'azione del Corpo che opera a tutela del monopolio statale sui giochi e sulle scommesse nell'ambito delle funzioni di prevenzione e repressione delle violazioni in danno del bilancio nazionale posto che, naturalmente, i fenomeni di abusivismo e clandestinità nel settore determinano inevitabili ricadute sul piano dell'imposizione fiscale.

La Guardia di Finanza ha adottato, anche qui, un approccio trasversale, in quanto l'azione di contrasto ai diversi fenomeni illeciti connessi al "gioco amministrato" si svolge attraverso interventi orientati su tre distinte linee d'azione:

- **contrastare l'evasione fiscale**, tenuto conto dei significativi impatti sull'economia e sul gettito complessivo prodotti dal gioco illegale;
- **tutelare il mercato**, affinché gli operatori onesti non subiscano la concorrenza sleale di chi, invece, organizza e promuove giochi illegali e abusivi;
- **proteggere i consumatori** da proposte di gioco insicure e pericolose, perché non gestite dallo Stato, tutelando le fasce più deboli, prime fra tutte i minori.

Gli interventi dei Reparti sono, infatti, diretti a contrastare tutte le implicazioni dei fenomeni di illegalità scoperti sul territorio: dal mancato pagamento dei tributi previsti, all'assenza delle concessioni e delle autorizzazioni di legge, alla presenza di organizzazioni criminali nella gestione delle attività lecite e illecite, anche come canale per il riciclaggio di proventi derivanti da altre attività criminose.

Controlli diffusi sul territorio e indagini di polizia sui fenomeni più gravi hanno lo scopo di generare un effetto di deterrenza, allo scopo di far comprendere a tutti – autori degli illeciti e clienti di questi – che i controlli esistono e sono tanti, per cui il rischio di essere "scoperti" è assai elevato.

Alcune recenti ricerche hanno, peraltro, posto in luce il *trend* costante, negli ultimi anni, del numero dei giocatori; la crescita del mercato è quindi da correlare anche con il recupero di ampie fette di illegalità presenti nel settore.

Credo, cioè, che si possa riconoscere l'esistenza di una relazione oggettiva fra l'aumento della capacità degli Organi di controllo di intercettare i fenomeni di abusivismo nel settore e l'espansione del mercato legale, ancorché quest'ultima

possa obiettivamente trovare ragione anche in altre motivazioni, d'ordine culturale e sociale e, non da ultimo, legislative.

Nel contrasto agli illeciti nel settore, infine, la Guardia di Finanza agisce in **stretta collaborazione con l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli**, con la quale si condividono linee strategiche e percorsi operativi.

Il Corpo fornisce inoltre il proprio contributo anche nell'ambito del:

- "Comitato di Alta Vigilanza per la prevenzione e repressione del gioco illegale, la sicurezza del gioco e la tutela dei minori", previsto dal D.L. n. 78/2009;
- c.d. "piano Balduzzi", di cui all'art. 7, comma 9, del D.L. n. 158/2012. A mente di tale disposizione, 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, nonché di luoghi di culto.

In entrambi i contesti, sono stati già eseguiti diversi piani straordinari di controlli, che hanno consentito di accertare numerose violazioni inerenti la gestione degli apparecchi e congegni da divertimento e intrattenimento e di sale scommesse non autorizzate.

7. Il contrasto agli illeciti in materia di spesa pubblica

In ragione delle delineate e pressanti esigenze di risanamento dei conti pubblici e di riduzione del debito, l'Autorità Politica ha richiesto al Corpo di **intensificare** l'azione di contrasto agli illeciti in materia di impiego di risorse pubbliche.

Quanto maggiori sono gli obblighi di contribuzione imposti ai cittadini, soprattutto nell'attuale periodo di difficoltà finanziaria in cui versa il nostro Paese, tanto più forti sono le **istanze della collettività** volte ad un razionale impiego delle risorse e ad una decisa lotta agli sprechi.

Direi di più: il trasparente, corretto ed efficiente utilizzo delle somme che lo Stato reperisce con l'esercizio della sua sovranità impositiva costituisce le fondamenta della costruzione della *tax compliance*.

La Guardia di Finanza ha avviato – parallelamente alle iniziative in materia tributaria – un processo di **revisione del dispositivo** di tutela delle uscite dei bilanci pubblici, volto a corrispondere alle esigenze di contenimento e razionalizzazione dei processi di spesa resesi ancor più impellenti a causa dell'attuale momento di crisi.

Infatti, il Corpo, quale polizia economico-finanziaria, ha anche il compito di eseguire accertamenti sul fronte delle uscite dello Stato, degli Enti locali e dell'Unione Europea, secondo **moduli ispettivi diversificati** che spaziano dalle indagini di polizia giudiziaria, volte a perseguire le più gravi e consistenti truffe perpetrate in danno dei finanziamenti comunitari e nazionali, spesso anche con il coinvolgimento di vere e proprie organizzazioni criminali, fino ai controlli sulle prestazioni sociali agevolate o sulla spesa previdenziale.

La crescente necessità di organizzare una rigorosa azione di contenimento della spesa pubblica, volta a conseguire gli obiettivi prefissati a livello europeo per contrastare gli effetti della crisi finanziaria, ha recentemente indotto l'Autorità di governo a emanare importanti misure finalizzate a potenziare i processi di *spending review*.

La centralità assunta da tali iniziative fornisce il segno delle rinnovate istanze di miglioramento del sistema e, al tempo stesso, costituisce occasione importante per confermare il **ruolo di particolare evidenza** che la Guardia di Finanza è chiamata a svolgere nel delicato settore della tutela delle uscite di bilancio. Mi riferisco, in particolare, a:

- l'art. 5 del D.L. 7 maggio 2012, n. 52, convertito dalla legge 6 luglio 2012, n. 94, che consente al **Commissario straordinario per la razionalizzazione della spesa per acquisti di beni e servizi** di avvalersi della collaborazione del Corpo nello svolgimento delle sue attività;

- l'art. 25 del D.L. 22 giugno 2012, n. 83, che ha esteso al Nucleo Speciale Spesa Pubblica l'utilizzo dei "**poteri antiriciclaggio**" per l'esecuzione dei controlli sui finanziamenti gestiti dal Ministero dello Sviluppo Economico.

Il ricorso alle ampie potestà ispettive mutuate dal campo fiscale costituisce per il Corpo un elemento qualificante del suo operare rispetto ad altri organismi di vigilanza e controllo, che consente di concentrarsi nell'individuazione di sprechi e malversazioni delle risorse dello Stato, contrastando i quali è possibile ottenere effetti positivi sul saldo di bilancio, senza diminuire gli *standard* dei servizi pubblici.

Un concreto esempio di tale impostazione può essere rinvenuto nelle attività svolte a tutela della spesa previdenziale: in questi ambiti, l'individuazione di frodi – oltre al recupero delle risorse già percepite mediante l'adozione di misure di aggressione patrimoniale – assicura altresì l'immediata cessazione di indebite erogazioni aventi carattere di regolarità e sistematicità, determinando risparmi per il futuro, a tutto vantaggio di coloro che hanno effettivo titolo a percepirle.

Le priorità dettate dall'Autorità politica hanno condotto all'adozione di **misure ordinative** e di **natura operativa**: relativamente alle prime, è stata rivisitata la **struttura organizzativa del Nucleo Speciale Spesa Pubblica e Repressione Frodi Comunitarie**, incrementandone la consistenza organica e attribuendogli funzioni investigative dirette, in modo da rafforzarne il ruolo di referente privilegiato per tutti gli organismi di gestione e controllo delle risorse pubbliche e di naturale "polo di gravitazione" per tutti i servizi svolti a tutela della spesa pubblica dalla Guardia di Finanza.

Sotto il versante operativo, sono state promosse **più stringenti forme di collaborazione con i principali "centri di spesa"**, in modo da far emergere le aree di criticità su cui concentrare l'attenzione ispettiva del Corpo. Sono state impartite, inoltre, puntuali indicazioni per conseguire un generale innalzamento dell'efficacia e della concretezza delle attività di servizio, onde garantire una presenza strutturata ed omogenea nel comparto.

In tale contesto, particolare rilevanza hanno sinora assunto le iniziative volte a promuovere **piani d'azione** – elaborati con l'obiettivo di fornire una risposta

immediata e simultanea a specifici fenomeni illeciti ritenuti particolarmente insidiosi – e le misure finalizzate a stimolare l'attività nei settori meno presidiati ovvero nei contesti territoriali che evidenziano maggiori difficoltà nell'avvio dei servizi d'iniziativa.

Sono così state **mappate** le **aree d'intervento** potenzialmente più remunerative (*welfare*, spesa sanitaria, energie rinnovabili, incentivi alle imprese e contributi all'editoria) e sono state diramate alle unità operative disposizioni finalizzate a promuovere una più **sistematica aggressione patrimoniale** per meglio garantire il ristoro delle casse erariali.

Le strategie operative per il 2013 hanno, dunque, un **duplice obiettivo**: reprimere i fenomeni fraudolenti più insidiosi (frodi in materia di finanziamenti nazionali e/o comunitari, in materia di spesa sanitaria e di contributi all'editoria) e, in una prospettiva mediata, innalzare il livello di *compliance* della platea di soggetti potenzialmente interessati a misure di agevolazione assistenziale e previdenziale.

L'esperienza operativa maturata ha evidenziato che la costituzione di un solido sistema di prevenzione e repressione delle frodi in materia di uscite presuppone, in ogni caso, l'esistenza di un intenso rapporto di collaborazione con gli enti gestori/erogatori delle risorse.

L'aspetto qualificante di tali rapporti è, infatti, costituito dal grado di propositività e partecipazione che tali soggetti assicurano, al fine di individuare tanto i settori in cui occorre agire con interventi strutturali, quanto i singoli obiettivi più remunerativi sui quali concentrare prioritariamente le attività di controllo.

La Guardia di Finanza ha, da tempo, intrapreso questa strada: la sua attività a tutela della spesa pubblica può contare sull'operatività di quasi **570 protocolli d'intesa** siglati con numerosi Organismi a livello centrale e periferico, che permettono al Corpo di disporre di una ampia gamma di elenchi di beneficiari di finanziamenti o prestazioni pubblici nei confronti dei quali svolgere – attraverso l'incrocio con altre informazioni acquisite o comunque detenute – attività di analisi volta a far emergere le situazioni a più alto rischio di frode.

8. La tutela dei mercati finanziari

La strategia della Guardia di Finanza nel settore della tutela dei mercati finanziari punta a colpire la criminalità nel cuore dei suoi interessi economici mediante investigazioni trasversali volte, da un lato, a prevenire la formazione di capitali di origine criminale, attraverso l'approfondimento di segnalazioni di operazioni sospette e le ispezioni antiriciclaggio; dall'altro, ad aggredire i patrimoni di provenienza illecita avvalendosi degli strumenti tipici della normativa antimafia. Allo scopo di agevolare la diffusione di metodologie investigative efficaci, sono stati predisposti specifici **piani di azione**:

- in materia di **giochi**, le cui analisi hanno evidenziato il concreto rischio che il circuito legale dei giochi possa essere utilizzato dalla criminalità quale canale privilegiato per ripulire proventi di natura illecita. Tenuto conto che nel 2011 la raccolta, al netto delle vincite, è stata pari a 18,5 miliardi di euro, è stato avviato, in collaborazione dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, un monitoraggio a livello nazionale finalizzato a ricostruire le compagini societarie dei soggetti che operano sul mercato, rilevando eventuali anomalie e ogni altra risultanza utile ai fini degli ulteriori sviluppi investigativi;
- in materia di **appalti pubblici**, nel cui ambito è stata avviata una mirata attività di analisi del fenomeno, per la successiva divulgazione di un *modus operandi* in grado di individuare condotte tipiche di natura illecita (frazionamento delle gare di appalto, carenza dei requisiti soggettivi a contrarre con la pubblica amministrazione, ecc...), mediante la predisposizione di apposita mappatura di "indicatori di rischio" in grado di orientare i successivi sviluppi investigativi nelle diverse realtà territoriali.

Per quanto riguarda il comparto della **tutela dei mercati finanziari**, la Guardia di Finanza svolge un importante ruolo di collaborazione con le Autorità di vigilanza di settore. Tale attività si inquadra in una cornice normativa che trova la sua fonte primaria nell'art. 22 della legge n. 262/2005 e viene sviluppata sulla base di specifici protocolli d'intesa siglati con ognuna delle singole Authority, finalizzati a dare piena attuazione e disciplinare il rapporto di collaborazione.

In questo contesto, lo scorso 14 gennaio 2013 è stato siglato il nuovo protocollo d'intesa con la **Consob.** L'accordo, tra le principali novità, prevede:

- un più efficace interscambio informativo, stabilendo che in materia di prevenzione antiriciclaggio saranno adottate opportune procedure per la condivisione di dati e notizie di interesse del Corpo, alimentando il flusso informativo utile allo sviluppo di investigazioni ad ampio raggio coinvolgenti anche il settore della tutela dei mercati;
- un adeguamento del rapporto di collaborazione alle innovazioni normative contenute nel D. Lgs. 164/2007 (attuativo della direttiva MiFID) e nell'art. 53 del D.Lgs. 231/2007 in materia antiriciclaggio, che hanno determinato un accrescimento dei poteri di intervento dell'Autorità di Vigilanza.

9. Le risorse umane

La delicata e importante missione istituzionale della Guardia di finanza è assicurata efficacemente grazie soprattutto all'impegno, alle capacità professionali e all'abnegazione del **personale**, che – come per tutte le organizzazioni complesse – costituisce la principale risorsa per l'assolvimento dei compiti assegnati.

Lo specifico ***status*** degli appartenenti al Corpo comporta la responsabile accettazione della limitazione di alcuni diritti costituzionalmente garantiti e l'osservanza di doveri ulteriori rispetto a quelli previsti per la generalità dei pubblici dipendenti. A ciò va aggiunta la disponibilità ad un'elevata mobilità, a svolgere l'azione di servizio in condizioni di disagio e di rischio, oltre all'ineludibile necessità di mantenere anche fuori dal servizio un contegno sempre consono alle funzioni assolte e al ruolo rivestito.

Accanto alle iniziative assunte dal Corpo per migliorare la condizione del personale, chiamato ad un compito quanto mai rilevante in questo contesto di crisi economica, evidenzio le ricadute positive che si avrebbero - anche sulla diretta funzionalità dell'Istituzione – per effetto di taluni interventi legislativi, di interesse anche di altre Amministrazioni. Mi riferisco, in particolare, alle misure – peraltro "caldeggiate" anche dagli Organismi di rappresentanza militare – concernenti:

- la compiuta **attuazione del principio di specificità** del ruolo delle Forze di polizia e delle Forze armate, sancito dall'art. 19 della legge n. 183 del 2010, ai fini della definizione degli ordinamenti, delle carriere e dei contenuti del rapporto di impiego e della tutela economica, pensionistica e previdenziale nonché dello stato giuridico.

  Di tale principio, richiamato dallo stesso Presidente del Consiglio dei Ministri, Enrico Letta, lo scorso 27 marzo 2013 in occasione dell'intervento alla Camera dei Deputati, occorrerebbe tenere conto anche per rimodulare la portata applicativa di talune disposizioni recate dalle recenti manovre correttive in tema di trattamento economico, pensionistico e previdenziale.

  Segnatamente, per quanto attiene al **regolamento** sull'**armonizzazione dei requisiti pensionistici** applicabili anche al comparto "*Sicurezza-Difesa*", già in occasione dei pareri resi dalle competenti Commissioni parlamentari, è emersa l'esigenza, condivisa dal rappresentante del Governo, di stralciare dal provvedimento la posizione degli appartenenti alle Amministrazioni militari e di polizia, al fine di coniugare detta specificità con la necessità di armonizzare il relativo regime previdenziale con quello del restante mondo del lavoro. Infatti, la previsione – contenuta nel testo deliberato dall'Esecutivo *pro tempore*, nella seduta del 26 ottobre 2012 – avrebbe comportato, tra l'altro, un repentino aumento dell'età cui il personale può accedere alla pensione che, unito alla **contrazione del *turn over*** fino all'anno 2015, avrebbe determinato un progressivo "*invecchiamento*" degli appartenenti al comparto, con potenziali effetti pregiudizievoli sull'ottimale operatività delle Amministrazioni che lo compongono.

  Con riguardo al Corpo, in particolare, l'aumento dell'età media del personale (che già oggi è pari a 42 anni, con 9.000 militari oltre i 51 anni di età) e la diminuzione della forza effettiva (attualmente inferiore di circa 7000 unità a quella organica) comporteranno, da una parte, un evidente ulteriore carico lavorativo per i militari in servizio e, dall'altra, una forte contrazione della capacità operativa della Guardia di finanza, con possibili ricadute negative sul

mantenimento degli attuali livelli di prestazione nell'adempimento dei compiti istituzionali di polizia economico-finanziaria e di concorso alla tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica.

Particolarmente afflittive appaiono, altresì, le misure del **blocco retributivo e dei rinnovi contrattuali** – già adottate per il triennio 2011-2013 e in procinto di essere prorogate al 2014 con apposito decreto regolamentare – sia perché prolungate nel tempo, con ciò determinando intuibili disparità in danno del personale colpito dal predetto blocco, sia in ragione della struttura del trattamento economico del comparto, la quale è calibrata, più che per altri settori della Pubblica Amministrazione, sul rigoroso sistema gerarchico-funzionale e sull'anzianità di servizio e, perciò, legittimamente meritevole di una tutela rafforzata in virtù del richiamato principio di specificità.

In tal senso, del resto, si sono pronunciate le competenti Commissioni parlamentari nel rendere il parere in ordine al predetto D.P.R..

Il citato tetto salariale, per di più, incidendo anche sulla parte accessoria della retribuzione, ostacola, di fatto, l'impiego del personale in delicate funzioni operative, quali la lotta alla criminalità e alle frodi nel settore economico-finanziario, attesa l'impossibilità di remunerare tutte le ore impiegate nelle delicate e prolungate attività investigative e la conseguente necessità di procedere al recupero compensativo delle stesse, con inevitabile riduzione della disponibilità effettiva nell'espletamento del servizio.

Il personale del comparto, in sostanza, andrebbe escluso dalla proroga del blocco retributivo per l'anno 2014 ovvero, in caso contrario, occorrerebbe comunque trovare adeguate risorse finanziarie, se del caso attingendo ai capitoli di bilancio destinati alle spese obbligatorie delle Amministrazioni interessate, per rifinanziare, per il biennio 2013-2014, il fondo di cui all'art. 8, comma 11-*bis*, del decreto-legge n. 78/2010 finalizzato ad apposite misure perequative (cc.dd. "*assegni una tantum*");

- il **riordino dei ruoli e delle carriere**. La manutenzione della vigente normativa disciplinante la materia consentirebbe, infatti, di valorizzare la professionalità e

le competenze del personale nonché di migliorarne l'impiego in servizio attraverso una più appropriata progressione di carriera. Tale riforma - il cui finanziamento accantonato nel periodo 2004-2010, pari a 770 milioni di euro, è stato devoluto alle pubbliche finanze per effetto dell'art. 9, comma 30, del decreto-legge n. 78/2010 - è da lungo tempo attesa dal comparto;

- **l'avvio della previdenza complementare**, non più procrastinabile anche perché, a seguito della "riforma Dini" del 1995, le classi di personale più giovane - soprattutto quelle entrate in servizio a partire dal 1996 - sono penalizzate da un meccanismo previdenziale insufficiente a garantire, all'atto del congedo, l'erogazione di un adeguato trattamento pensionistico.

Parallelamente, la Guardia di Finanza ha avviato un programma di progressivo **rinnovamento organizzativo**, avuto riguardo all'esigenza di proseguire nell'azione di **contenimento della spesa pubblica** e di **efficientamento** strutturale della Pubblica Amministrazione. Ciò anche in funzione della recente ulteriore **contrazione dei flussi reclutativi** che, di fatto, comporterà un significativo rallentamento nel processo di ripianamento delle consistenze organiche[6]. In tale quadro, sono state adottate iniziative tese a:

- **razionalizzare** e **snellire** le strutture esistenti, allo scopo di evitare sovrapposizioni e/o duplicazioni funzionali, con conseguente dispersione di risorse umane;
- **adeguare l'impiego del personale**, diminuendo le unità destinate alle attività di funzionamento, in favore della loro riconversione in attività operativa;
- **contenere** gli oneri finanziari secondo le disposizioni programmatiche dettate dall'Autorità di Governo in tema di *spending review*;
- **conferire maggiore qualità** e **concretezza** all'azione ispettiva, investendo a tal fine anche sulla formazione del personale, nella prospettiva di disporre di adeguate professionalità cui demandare l'assolvimento delle peculiari funzioni di polizia economico-finanziaria.

[6] Allo stato, rispetto alle complessive previsioni organiche fissate per legge pari a n. 68.130 unità, si registra un deficit dell'11,6% (nel 2008 era dell'8,2%), destinato a crescere sino al 17% al termine del 2016, data in cui le consistenze dovrebbero ammontare a n. 56.590 unità.

Ciò nella considerazione che un perfezionamento delle risorse umane disponibili costituisca un presupposto ideale per l'ottimizzazione delle stesse, nonché la base su cui fondare l'incremento degli *standard* di efficacia ed efficienza richiesti al Corpo.

In tale ambito, le linee d'indirizzo in argomento si sono concretizzate:

- nella rivisitazione del dispositivo, attraverso:
  - la **soppressione** di reparti minori (in particolare, negli ultimi anni sono stati complessivamente soppressi 72 presidi e ne sono stati riconfigurati 80, con un risparmio di canoni di locazione quantificabile in oltre 750.000 euro annui);
  - il **rafforzamento** dei Nuclei di Polizia Tributaria e il **potenziamento** dei Gruppi in sede di capoluogo di regione, per effetto di un **piano di riconversione** in compiti operativi del personale tratto da attività di **supporto**, ovvero dalla soppressione di "servizi di vigilanza e a carattere stanziale" (a seguito di un costante monitoraggio attuato a livello centrale, negli ultimi due anni sono state recuperate da questo comparto circa **1.200** unità, ad esempio attraverso l'introduzione di nuove metodologie di esecuzione di tali mansioni, quali il ricorso alla vigilanza dinamica dei confini o alla videosorveglianza degli immobili);
  - l'ulteriore **valorizzazione** delle **funzioni assolte dai Reparti Speciali** nel perseguimento della *mission* istituzionale, in particolare, mediante l'istituzione di un'unità operativa specializzata nel contrasto all'evasione e all'elusione fiscale, specie quella di natura internazionale, e l'incremento delle dotazioni e delle potenzialità operative di altra unità speciale dedicata alle investigazioni in materia di spesa pubblica;
  - la **rivisitazione delle prerogative del comparto aeronavale**, con l'obiettivo di ottenere una più efficiente integrazione con la componente territoriale e speciale, con l'impiego di mezzi maggiormente performanti;

- la realizzazione di **strutture organizzative più snelle e funzionali** idonee a minimizzare i fabbisogni di personale preposto a compiti di *indirizzo, coordinamento e controllo* o di natura *tecnica, logistica e amministrativa*.

  Tale risultato, in particolare, è stato raggiunto per effetto di una reingegnerizzazione dei processi di lavoro esistenti e lo sfruttamento delle potenzialità al riguardo offerte dalla crescente informatizzazione (es. protocollo informatico, gestione matricolare, banche dati, software etc.).

  In tale cornice si colloca il progetto, in fase di definizione, di istituire il **Centro Informatico Amministrativo Nazionale**, unità organizzativa cui ricondurre univocamente l'intera gestione, a carattere nazionale, delle complessive attività inerenti al trattamento economico del personale in servizio e in congedo, così da realizzare delle "economie di scala" nell'assorbimento dei relativi carichi di lavoro. Tale intervento, oltre a garantire uniformità e standardizzazione delle procedure adottate e liberare la componente territoriale dalle incombenze della specie, consentirà un ulteriore recupero di unità da poter destinare all'attività operativa (stimabili, a regime, in circa n. 450) e un risparmio di risorse finanziarie.

10. La proposta di legge delega per la riforma del sistema fiscale nazionale.

Come anticipato, l'esigenza di contenimento dei conti pubblici ha già indotto il legislatore, nell'ultimo biennio, ad azionare ogni leva disponibile per recuperare risorse, conferendo all'Amministrazione finanziaria maggiori informazioni, poteri più incisivi e rinnovati strumenti per garantire sempre più efficacemente la pretesa erariale.

Il progetto di riforma del sistema fiscale consolida questo processo, in quanto tende a conferire maggiore certezza e stabilità al sistema tributario, semplificando gli adempimenti ed eliminando una serie di fattori di incertezza in grado di minare i rapporti tra Fisco e contribuente e di incidere negativamente sulle scelte di investimento e sulla crescita.

Di seguito procederò a formulare alcune considerazioni sulle disposizioni contenute nella proposta di legge delega, consegnando alle Vostre riflessioni una

serie di spunti propositivi, maturati nel corso dell'esperienza operativa, **volti non già ad estendere ulteriormente le già ampie prerogative di cui la Guardia di Finanza dispone, ma a migliorare l'efficacia complessiva del sistema**, attraverso la possibile introduzione di correttivi, idonei ad impedire che gli sforzi profusi nell'azione di contrasto all'evasione possano vanificarsi in sede di riscossione e di effettivo recupero.

a. Revisione del catasto (art. 2)

Nella proposta di legge delega viene prevista la revisione del catasto dei fabbricati, attuata dall'Agenzia delle Entrate e del Territorio con la collaborazione dei Comuni, finalizzata ad una sostanziale revisione del sistema estimativo. La Guardia di Finanza ha, da tempo, strutturato **forme di collaborazione** info-operativa con la citata Agenzia, che prevedono – tra l'altro – l'assistenza dei militari del Corpo nei casi di **accertamento di mancato accatastamento di nuove costruzioni** (cosiddetti immobili "fantasma") e la **condivisione delle banche dati** gestite dalle Istituzioni, in modo da contrastare più efficacemente l'evasione nel settore immobiliare.

La proposta di legge delega valorizza anche in questo ambito la **partecipazione degli Enti locali**, già chiamati più in generale ad un ruolo attivo nel settore del contrasto all'evasione fiscale. Su questo fronte, il legislatore ha inteso incentivare i Comuni più attivi, prevedendo, per il triennio 2012-2014, che l'intero ammontare delle maggiori imposte riscosse per effetto delle loro comunicazioni sia attribuito all'Ente segnalante.

La **Guardia di Finanza**, al pari dell'Agenzia delle Entrate e dell'I.N.P.S., partecipa a questa forma di collaborazione, con il compito di sviluppare, in ragione del suo peculiare ruolo di polizia economico-finanziaria, i **contesti più complessi**, quelli cioè che necessitano di penetranti approfondimenti ispettivi, e i casi in cui emergono, accanto alla violazione di norme tributarie, ulteriori profili di illegalità.

Con riguardo alla più ampia tematica della partecipazione degli Enti locali all'accertamento, il Corpo, già da tempo, esercita le proprie funzioni, mediante oltre **80 protocolli d'intesa** stipulati sul territorio con Regioni, Province e Comuni,

che prevedono modalità di cooperazione strutturate per il continuo scambio d'informazioni utili ai fini dell'applicazione dei **tributi locali** e per l'acquisizione di elementi da utilizzare per il recupero delle imposte erariali evase.

b. Stima e monitoraggio dell'evasione fiscale (art. 2)

Come in precedenza evidenziato, una efficace e mirata azione di contrasto all'evasione fiscale postula una approfondita conoscenza del fenomeno, con riguardo alla sua quantificazione, ai molteplici e differenziati modi in cui si manifesta e si sviluppa nelle diverse aree territoriali. La possibilità di disporre di una dettagliata ed aggiornata analisi dei fenomeni evasivi consentirà di **calibrare** al meglio i dispostivi di contrasto, nella prospettiva di migliorarne la qualità.

La Guardia di Finanza guarda con favore all'introduzione di un sistema ufficiale di monitoraggio e stima dell'evasione, finalizzato ad incrementare la *tax compliance*, e dell'obbligo di redigere un rapporto annuale sulla strategia seguita e sui risultati ottenuti.

Il **livello del *tax gap*** negli specifici contesti territoriali già oggi costituisce uno dei **parametri** in base ai quali perfezionare il nostro processo continuo di **riorientamento della presenza ispettiva** sul territorio, affinchè, attraverso l'attività di controllo, il differenziale tra le imposte dovute e quelle spontaneamente versate dai contribuenti tenda progressivamente a ridursi.

In questa prospettiva, il Corpo è disponibile a fornire il proprio contributo in termini di idee, analisi e dati operativi.

c. Disciplina dell'abuso del diritto ed elusione fiscale (art. 3)

L'art. 3 della proposta di legge delega si pone lo scopo di introdurre nell'ordinamento giuridico una **definizione generale dell'abuso del diritto**, applicabile per tutti i tributi, al fine di contemperare l'aspettativa delle imprese di operare in un quadro più stabile e certo con la necessità per il Fisco di disporre di uno strumento più efficace per la lotta ai fenomeni elusivi.

L'abuso del diritto è un istituto entrato a pieno regime nel nostro ordinamento, per effetto di una costante, univoca giurisprudenza comunitaria e nazionale. È di tutta evidenza la necessità di sancire in modo chiaro ed inequivoco l'ambito di

operatività di tale principio, anche nella prospettiva di garantire un maggiore affidamento agli investitori nazionali ed esteri.

Siamo dunque favorevoli alla codificazione dell'istituto, convinti che questa sia la strada giusta anche per migliorare il clima di **reciproco rispetto** tra Amministrazione e cittadino.

Il Corpo, negli ultimi anni, ha maturato una **significativa esperienza** nel contrasto ai fenomeni "elusivi" ed "abusivi": **dal 2010 ad oggi** i reparti del Corpo hanno effettuato **177 verifiche** in cui è stata applicata la disposizione antielusiva contenuta nell'art. 37-*bis* del D.P.R. n. 600 del 1973, con la segnalazione ai competenti Uffici finanziari di basi imponibili sottratte a tassazione per **6 miliardi** di euro. Ulteriori verifiche sono state concluse, nello stesso periodo, con la formulazione di rilievi fondati sull'"abuso del diritto".

Si tratta di attività condotte dai Nuclei di Polizia Tributaria più grandi e strutturati, in cui lo schema dell'abuso del diritto è stato applicato a sequenze di atti, negozi e operazioni da cui sono emerse forme molto aggressive di pianificazione fiscale (ad esempio, lo strumentale ed antigiuridico utilizzo di strutture societarie residenti all'estero o di specifici regimi tributari, in modo da sfruttare le asimmetrie vigenti fra i diversi ordinamenti).

Le numerose attività investigative svolte negli ultimi anni, anche di polizia giudiziaria, hanno permesso di riscontrare che, per realizzare queste condotte, spesso viene fatto ricorso alle prestazioni di consulenti o esperti che predispongono ingegnosi "pacchetti" fiscali o societari, finalizzati esclusivamente a mascherare il trasferimento all'estero di somme provento di evasione o di realizzare complesse forme di elusione.

Si tratta di operazioni di lesività estremamente elevata per l'erario, spesso di gran lunga superiore a quella arrecata dai meccanismi fraudolenti realizzati, ad esempio, a mezzo di false fatturazioni. La stessa Corte di Cassazione[7] ha avuto modo di affermare che le condotte elusive (e quindi anche quelle abusive, alla luce della prossima codificazione), in quanto idonee a determinare una riduzione

[7] Con sentenze n. 7739 del 28 febbraio 2012 e n. 19100 del 3 maggio 2013.

o una esclusione della base imponibile, **ledono il bene giuridico** tutelato dai delitti in tema di dichiarazione, ossia l'interesse dello Stato alla corretta percezione dei tributi, al pari di quelle che integrano una evasione in senso stretto.
Ritengo assolutamente **coerente** sul piano sistematico che le condotte abusive assumano **rilievo penale** con riguardo alle ipotesi connotate da maggiore insidiosità e rilevanza delle imposte evase, nel convincimento che ciò rappresenti un presidio necessario a fronte dell'effettivo disvalore della condotta realizzata.
Nella prospettiva della codificazione dell'abuso del diritto, assume rilievo la previsione dell'obbligo di effettuare il **contraddittorio** preventivo, sia per garantire la tutela del contribuente sia per consentire una maggiore rapidità ed efficacia dell'operato dell'Amministrazione finanziaria. Proprio in questa ottica, pur in assenza di uno specifico obbligo normativo, i reparti hanno, sinora, sempre instaurato sostanziali forme di dialogo con i soggetti sottoposti a verifica, nello spirito della **leale collaborazione** sancito dallo Statuto dei diritti del contribuente.
Sul punto, nella prospettiva di una revisione generale della disciplina degli interpelli, come previsto dal comma 7 dell'art. 3, potrebbe essere utile prevedere una specifica tipologia di **interpello preventivo facoltativo**, secondo la procedura ordinaria disciplinata dall'art. 11 della Legge n. 212 del 2000, finalizzata ad ottenere la disapplicazione della norma antiabuso per casi concreti e personali. Il contribuente, in tal modo, potrebbe conoscere preventivamente il parere dell'Amministrazione finanziaria, descrivendo l'operazione potenzialmente "abusiva" ed indicando le valide ragioni economiche a fondamento della stessa. L'ampliamento dell'operatività dell'interpello si porrebbe in continuità con lo spirito del disegno di legge delega, che ha tra gli obiettivi la costruzione di un migliore rapporto tra Fisco e contribuenti, basato sul dialogo, sulla fiducia reciproca e sulla collaborazione, piuttosto che sul confronto conflittuale.
Infine, nei casi in cui venga accertato che il **ruolo dei professionisti** sia stato determinante ai fini della attuazione degli schemi elusivi, sarebbe auspicabile un intervento normativo che preveda la possibilità di un **concorso nelle violazioni**, cui dovrebbe accompagnarsi la sanzione accessoria della **sospensione**, anche a

garanzia e tutela degli altri operatori che lavorano in buona fede per far realizzare ai propri clienti effettivi, concreti e, soprattutto, leciti vantaggi economici.

d. Tutoraggio e semplificazione (art 3)

Nell'ottica di migliorare il rapporto tra fisco e contribuente e di diminuirne la conflittualità, secondo l'impostazione della *enhanced relationship* raccomandata dall'O.C.S.E., il progetto di riforma del sistema fiscale prevede l'introduzione di sistemi aziendali di gestione e controllo del rischio fiscale e un ampliamento dello strumento del tutoraggio.

In merito, rilevo l'opportunità di **inserire i delitti tributari** nel novero dei reati presupposto per l'applicazione della **responsabilità amministrativa degli enti** (D.Lgs. n. 231/2001), come peraltro avviene nei casi di **associazioni a delinquere aventi rilievo transnazionale finalizzate alla commissione di reati tributari**[8].

Tale forma di responsabilità scatta qualora un dirigente o un dipendente di una società commetta, **nell'interesse o a vantaggio** di quest'ultima, uno dei reati previsti dal citato decreto (tra cui figurano i delitti di corruzione, riciclaggio ed i reati societari e finanziari), a meno che non si dimostri che l'illecito sia stato posto in essere violando i contenuti dei **modelli organizzativi** previamente adottati per prevenire i reati della specie. Sul punto, non può non evidenziarsi come i **reati tributari** possano essere pacificamente inseriti nel novero di quegli illeciti che, ove realizzati, permettono all'ente il conseguimento di un "**vantaggio**", requisito prescritto dalla norma.

La consumazione di tali illeciti, infatti, è essenzialmente finalizzata a consentire alle società ed agli enti collettivi rilevanti **benefici**, sia **finanziari** (connessi all'indebito risparmio d'imposta ottenuto), sia **economici**, in termini di sleale alterazione dei margini di competitività con le imprese che rispettano le "regole". Peraltro, la prassi giudiziaria ha evidenziato come, sovente, le **condotte di frode fiscale** costituiscano uno degli **strumenti** attraverso cui vengono realizzate disponibilità extracontabili, attraverso le quali vengono realizzati **ulteriori reati**,

[8] Al riguardo, vgs. Cassazione, sentenza n. 11970 del 24 febbraio 2011.

esplicitamente considerati come presupposto di responsabilità degli enti, quali la corruzione e le false comunicazioni sociali.

Tenuto conto che l'evasione va combattuta anche attraverso sistemi di carattere preventivo che ne impediscano l'attuazione, l'estensione della disciplina della responsabilità amministrativa ai reati tributari consentirebbe di **innalzare il livello generale della *compliance*,** in quanto costringerebbe le persone giuridiche a dotarsi di modelli organizzativi di prevenzione del rischio in grado di agevolare e migliorare il controllo interno.

Inoltre, permetterebbe una piena e certa **aggressione patrimoniale delle persone giuridiche** per i reati tributari commessi a loro vantaggio dai legali rappresentanti, stante l'ormai consolidato orientamento giurisprudenziale che individua gli unici soggetti potenzialmente destinatari di misure cautelari reali nelle sole persone fisiche, materiali responsabili degli illeciti in questione e non nelle società, effettive beneficiarie dell'illecito risparmio d'imposta.

Altro obiettivo delineato dal disegno di legge riguarda la **semplificazione** degli adempimenti e una **maggiore coerenza normativa**. In questa prospettiva, ritengo sia assolutamente necessario procedere, oltre che alla revisione, ad una "**sistematizzazione**" delle norme in materia di tassazione, in special modo nel comparto delle imposte sui redditi. Accanto al testo unico, esistono numerose disposizioni previste in distinti provvedimenti normativi, spesso contenenti norme di diversa natura.

Garantire una **maggiore certezza del diritto**, anche sotto il profilo di una più semplice **fruibilità delle norme**, significa proseguire in quel percorso di **riavvicinamento culturale** tra il Fisco ed i contribuenti. Peraltro, un'Amministrazione più efficace richiede minori adempimenti a carico dei cittadini; parallelamente, una maggiore semplificazione favorisce l'iniziativa privata e migliora la percezione del Fisco da parte di ciascun contribuente, a vantaggio della *tax compliance*.

La **certezza** e la **stabilità** del sistema tributario, dunque, sono fondamentali per l'intero sistema-Paese; perseguendo con concretezza questi risultati, si

potrebbero ottenere, in prospettiva, **maggiori entrate** per lo Stato, maggiore **competitività** per le aziende e, al contempo, **minore conflittualità**.

e. Revisione del sistema sanzionatorio (art. 3)

L'art. 3 della proposta di legge delega si propone l'obiettivo di modificare il sistema sanzionatorio, adeguando la risposta penale secondo criteri di **predeterminazione** e di **proporzionalità** rispetto alla gravità dei comportamenti.

Sul punto, ritengo essenziale partire da alcuni dati. Nell'ultimo quinquennio la Guardia di Finanza ha, in media, individuato ogni anno **oltre 10.000 fattispecie penal-tributarie**. Quale ulteriore testimonianza della proiezione operativa della Guardia di Finanza, dedita al contrasto dei fenomeni evasivi più insidiosi e complessi, **oltre la metà** di queste denunce riguardano condotte fraudolente, connesse all'artificiosa rappresentazione della documentazione contabile attraverso il sistematico utilizzo di **fatture per operazioni inesistenti**, ovvero alla predisposizione di altri artifici, anche al fine di sottrarsi al pagamento delle somme dovute.

Si tratta di condotte apparentemente regolari, che non possono essere scoperte a seguito di interventi ispettivi amministrativi, mediante il mero esame della contabilità, ancorchè attento ed approfondito; infatti, per individuare e contrastare efficacemente queste frodi, è necessario eseguire articolate indagini di polizia giudiziaria, utilizzando i **più incisivi strumenti** di indagine previsti dal codice di **procedura penale**.

Riteniamo, pertanto, che sia opportuno affermare, con chiarezza, che un **presidio** di responsabilità penale vada **confermato e mantenuto**, soprattutto con riferimento ai fenomeni evasivi maggiormente complessi ed insidiosi, quelli cioè che arrecano maggiori danni per l'Erario e sono frutto di veri e propri comportamenti criminali.

La previsione di una sanzione penale permette, da un lato, di sviluppare **investigazioni più penetranti** e di garantire un **maggiore effetto deterrenza;** dall'altro, fare ricorso allo strumento della **confisca per equivalente**, attraverso il quale è possibile sottoporre a sequestro nel corso delle indagini preliminari il

patrimonio dei responsabili fino a concorrenza delle imposte evase. Quest'ultima misura ha finora prodotto **risultati di rilievo**: dalla sua introduzione nel gennaio 2008, la Guardia di Finanza ha sottoposto a sequestro beni immobili, azioni, disponibilità finanziarie per un valore pari a **circa 2,7 miliardi di euro**. Come ho già avuto modo di evidenziare, nel solo primo quadrimestre dell'anno in corso, sono state sequestrate disponibilità finanziarie e patrimoniali per oltre 500 milioni di euro.

Non altrettanto efficace, invece, si è rivelato il **sistema di contrasto patrimoniale amministrativo**. In particolare, l'art. 22 del D.lgs. n. 472 del 1997 prevede che, nei casi in cui si ravvisi il fondato timore di perdere la garanzia del credito erariale, il Presidente della Commissione Tributaria Provinciale può procedere all'iscrizione di ipoteca o al sequestro conservativo sui beni del trasgressore. I dati consentono di fornirVi un quadro conoscitivo e di valutazione sull'effettiva portata degli istituti: con riferimento al periodo **gennaio 2008 – dicembre 2012**, la Guardia di Finanza ha avanzato proposte di applicazione di **misure cautelari di natura amministrativa** su beni di valore complessivo pari ad oltre **19 miliardi** di euro; a fronte di ciò sono stati eseguiti ipoteche e sequestri solo per un importo totale pari a poco più di **38 milioni di euro.**

I dati presentati pongono in luce **due aspetti**:

- la risposta penale è, di fatto, concentrata sulle ipotesi più perniciose, caratterizzate dalla prevalenza della frode e della simulazione, su cui si concentra lo sforzo investigativo del Corpo;
- la capacità di "cautelare" i patrimoni in ragione del debito erariale è, allo stato, proporzionale all'ampiezza del presidio penale.

Siamo senz'altro favorevoli ad una revisione del sistema sanzionatorio penale che assicuri una risposta punitiva proporzionale alla gravità e lesività delle condotte. Siamo altrettanto convinti, però, che l'efficacia e la credibilità del sistema di prevenzione e contrasto si fondi in gran parte sulla **capacità di effettivo recupero** delle imposte sottratte al Fisco.

Agli interventi di revisione dell'ambito di applicazione della risposta penale, in ossequio al principio della proporzionalità, è pertanto necessario affiancare una corrispondente **revisione degli attuali strumenti cautelari amministrativi**, che, come i dati evidenziano, allo stato appaiono di scarsa efficacia.

Il comma 9 dell'art. 3 prevede la possibilità per l'Autorità Giudiziaria di affidare, agli organi di polizia giudiziaria che ne fanno richiesta, i beni sequestrati nell'ambito di procedimenti penali per la commissione dei delitti tributari, in modo da renderne palese la loro sottrazione attraverso l'immediato reimpiego in attività antievasione, nelle more dell'adozione del provvedimento definitivo di confisca. Oltre alla possibilità, per gli organi investigativi, di disporre di maggiori risorse, senza gravare sul bilancio dello Stato, tale norma consentirebbe una riduzione degli oneri relativi alla custodia dei beni oggetto di sequestro finalizzato alla successiva confisca.

Nell'esprimere un convinto favore circa l'introduzione di questa disposizione, peraltro più volte auspicata dal Corpo, segnalo il grande **valore educativo di tale istituto**, sia in termini di incremento della *compliance* dei contribuenti, sia come leva di rilevante efficacia per sostenere ed alimentare la cultura della legalità. Se suscita forte impatto sociale il bene sottratto alla criminalità organizzata ed utilizzato a beneficio della collettività, altrettanto significativo, oltre che altamente simbolico, è il bene sottratto all'evasore fiscale e reinserito nel circuito della legalità, a vantaggio di tutti, nella consapevolezza che chi evade le imposte danneggia tutti i cittadini.

La diffusione della cultura della legalità costituisce infatti un presidio fondamentale per il sostegno alla crescita e allo sviluppo delle imprese che rispettano le regole. Questi valori, ne siamo convinti, possono essere difesi soltanto mettendo in campo tutte le energie e le idee a disposizione, puntando anche sulla diffusione del loro profondo valore culturale.

"Insieme per la legalità": questo motto, che abbiamo fatto nostro, esprime la necessità del coinvolgimento di tutti nell'impegno di combattere con fermezza ogni forma di criminalità.

Da qui il nostro impegno pluriennale nelle università e nelle scuole, nell'ambito del progetto "Educazione alla legalità economica", organizzato d'intesa con il Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca, attraverso il quale ci proponiamo lo scopo di diffondere e valorizzare, a beneficio dei cittadini di domani, il concetto di legalità economica e finanziaria.

f. Rafforzamento dei controlli (art. 3)

Con l'art. 3, comma 11, della proposta di legge delega viene fissato l'obiettivo di un generale rafforzamento dei controlli mirati da parte dell'Amministrazione finanziaria, attraverso uno strutturato utilizzo delle banche dati e il potenziamento dei sistemi di tracciabilità dei pagamenti e della fatturazione elettronica.

La norma in esame si pone in linea di continuità con le novità legislative degli ultimi anni, che hanno aumentato il novero delle informazioni a disposizione del Fisco: mi riferisco, in particolare, ai nuovi obblighi di comunicazione posti a carico dei soggetti passivi IVA, concernenti le operazioni rilevanti ai fini del tributo intercorse con i propri clienti e fornitori (c.d. "spesometro") ed i rapporti commerciali con soggetti *black list*, e degli istituti di credito e finanziari, con riferimento delle movimentazioni relative ai rapporti intrattenuti con i contribuenti.

Oltre che disporre di un **quadro conoscitivo più ampio** sulle posizioni dei soggetti monitorati, i maggiori elementi informativi, disponibili quando le relative piattaforme informatiche saranno pronte, consentiranno ancor di più in futuro di mirare con più efficacia l'azione ispettiva, soprattutto con riferimento alle fenomenologie evasive maggiormente insidiose e complesse, quali le frodi fiscali, *in primis* quelle "IVA carosello", l'economia sommersa e l'evasione fiscale internazionale.

In tale ambito, il Corpo valuta con favore anche il potenziamento del sistema di **tracciabilità** dei pagamenti, non soltanto attraverso norme che limitano la circolazione dei contanti, ma anche mediante l'obbligo di effettuare talune tipologie di pagamenti tramite il canale bancario. Tali misure permetterebbero una più agevole ricostruzione dei flussi finanziari, oggi indispensabile per intercettare i proventi dell'evasione fiscale, soprattutto se si considera la facilità con cui i

contribuenti disonesti possono veicolarli in Paesi che garantiscono il segreto bancario e che non offrono collaborazione fiscale e giudiziaria.

Analogo parere favorevole riguarda il potenziamento degli strumenti di contrasto agli abusi nelle attività di incasso e trasferimento fondi, che l'esperienza investigativa ha evidenziato quale uno dei canali preferenziali per riciclare e trasferire all'estero proventi da reato, compresa l'evasione fiscale. A questo fine sono stati, nel tempo, già introdotti numerosi presidi volti a regolamentare l'attività svolta dagli agenti *money transfer*, prevedendo l'obbligo di iscrizione nell'elenco tenuto dall'Organismo di autoregolamentazione, introducendo specifici adempimenti comunicativi sullo svolgimento dell'attività, rimodulando i requisiti di onorabilità e professionalità.

Sotto il profilo repressivo, è ora prevista la confisca degli strumenti che sono stati utilizzati per commettere il reato in caso di esercizio abusivo dell'attività e di reiterate violazioni alla disciplina sull'adeguata verifica della clientela e sulla registrazione dei dati ai fini antiriciclaggio, nonché la cancellazione dall'elenco in caso di gravi violazioni al D.Lgs. n. 231/2007.

Una ulteriore misura finalizzata a rendere il sistema dei controlli più efficace e senza disarmonie tra le diverse tipologie di operatori del settore potrebbe essere quella di prevedere l'obbligo di tenuta dell'Archivio Unico Informatico, anche nei confronti dei soggetti che operano in Italia per conto di istituti di moneta elettronica o istituti di pagamento comunitari.

Allo stato, infatti, le operazioni svolte dagli agenti *money transfer* sono registrate nell'Archivio Unico tenuto dall'intermediario finanziario o dall'istituto di pagamento di riferimento residenti in Italia. Tuttavia, il D.Lgs. n. 231 del 2007 non definisce le modalità di registrazione delle operazioni con riguardo agli agenti di pagamento comunitari che svolgono la loro attività in Italia, che pure rientrano tra i soggetti destinatari della disciplina antiriciclaggio. Peraltro, tenuto conto che, in conformità ai principi generali della direttiva 2008/48/CE, gli istituti di pagamento comunitari restano assoggettati alla vigilanza dell'autorità del paese di origine, tale disarmonia apre la strada a possibili aggiramenti dei presidi antiriciclaggio, come

evidenziato da alcune attività investigative, creando un ostacolo ad una efficace azione di controllo.

Sempre nel comma 11, il progetto di riforma fiscale individua, tra i criteri di delega, la previsione dell'obbligo di riservatezza dell'Amministrazione finanziaria, il principio di **minore ostacolo** possibile all'attività economica del contribuente ed il rafforzamento del **contraddittorio** nella fase di indagine.

A tale riguardo, evidenzio che, sin dall'emanazione della Legge 27 luglio 2000, n. 212, sono state impartite alle unità operative puntuali direttive finalizzate a garantire che gli interventi ispettivi siano svolti nel **pieno rispetto dei diritti e delle garanzie** dei soggetti sottoposti a verifica, sanciti dall'art. 12 dello Statuto dei diritti del contribuente. Dall'esame delle relazioni semestrali predisposte dai Garanti del contribuente, non sono emerse criticità con riferimento alle attività ispettive svolte dalle unità operative della Guardia di Finanza.

Inoltre, allo scopo di **limitare la turbativa** all'ordinario svolgimento dell'attività d'impresa o professionale sottoposta a controllo, le nostre direttive prevedono che i militari impiegati in attività di verifica indossino, di norma, l'abito civile, salvi casi eccezionali, allorquando le condizioni particolari di tempo e di luogo inducano a ritenere che la presentazione di personale in divisa sia opportuna per agevolare il riconoscimento della qualifica degli operanti, nonché come tutela preventiva della loro sicurezza personale. Questa ultima disposizione è stata ribadita a seguito dell'emanazione dell'art. 7, comma 2, lett. a), del D.L. n. 70/2011, secondo cui "secondo una prassi già consolidata, gli appartenenti al Corpo della Guardia di Finanza eseguono gli accessi in borghese".

Quanto agli **obblighi di riservatezza**, segnalo che gli articoli 68 del D.P.R. n. 600/1973 e 66 del D.P.R. n. 633/1972 già tutelano il segreto per tutte le informazioni di cui gli appartenenti al Corpo vengano a conoscenza nell'adempimento dei compiti e nell'esercizio dei poteri ispettivi.

Al riguardo, la Guardia di Finanza si è dotata di uno **stringente sistema di controllo interno**, a garanzia del rispetto dei diritti dei cittadini alla riservatezza dei dati personali, con particolare riferimento all'accesso ed alla consultazione

delle banche dati. Si tratta di misure di "sicurezza logica" aderenti alla normativa del Codice della privacy, che comportano la preventiva abilitazione dei militari incaricati dei trattamenti, la loro identificazione, autenticazione e tracciamento ogni volta che accedono al sistema.

Inoltre, i Comandanti di Reparto, sulla base di appositi *report* mensili, effettuano il **controllo degli accessi** eseguiti dai militari dipendenti, allo scopo di verificare la stretta correlazione con le esigenze ed i compiti di servizio delle consultazioni dell'Anagrafe tributaria, con particolare riguardo a quelle effettuate, ad esempio, fuori dagli ordinari turni di lavoro, nonché quelle che presentano anomalie, anche statistiche, secondo alcuni parametri di rischio elaborati centralmente.

g. Revisione del contenzioso tributario e della riscossione degli enti locali (art. 3)

L'art. 3, comma 12, della proposta di legge prevede l'introduzione di norme per il rafforzamento della tutela giurisdizionale del contribuente e per l'efficientamento dei poteri di riscossione delle entrate degli enti locali, nell'ottica di un incremento del gettito.

Nell'evidenziare che la Guardia di Finanza fornisce il proprio contributo anche nella fase della riscossione, effettuando ogni anno specifici accertamenti in collaborazione con la società Equitalia, ritengo rilevante segnalare che risulta **centrale**, in tema di tutela giurisdizionale del contribuente, la tematica afferente alla **composizione** ed al **funzionamento** delle **Commissioni Tributarie**.

Alcune **recenti esperienze investigative** hanno consentito di scoprire casi di corruzione che hanno coinvolto giudici e funzionari amministrativi di alcune Commissioni Tributarie, che avevano sistematicamente emesso giudizi contrari agli esiti delle verifiche fiscali dell'Amministrazione finanziaria.

Lo schema fraudolento riscontrato consisteva nell'indirizzare i ricorsi verso i collegi di giudici compiacenti e nel concordare, dal punto di vista giuridico, le modalità per far soccombere il Fisco; il prezzo della condotta illecita consisteva nell'effettuazione di sponsorizzazioni a società sportive contigue ai giudici tributari

o nell'affidamento di incarichi a questi ultimi o a loro familiari in collegi sindacali di società legate agli imprenditori che beneficiavano degli accordi corruttivi.

Il legislatore è già intervenuto di recente con i decreti legge n. 98 e 138 del 2011. Sarebbe quindi auspicabile l'introduzione di un sistema di analisi ed *auditing* al fine di scongiurare il ripetersi di tali deprecabili condotte, che minano la credibilità del sistema fiscale e riducono inevitabilmente la *compliance*.

h. Giochi pubblici (art. 4)

L'art. 4, commi 6 e 7, prevede la delega al Governo per il riordino delle disposizioni in materia di giochi pubblici, con lo scopo di introdurre specifiche disposizioni volte, tra l'altro, a contrastare i fenomeni di ludopatia e l'infiltrazione delle organizzazioni criminali.

In ragione del complesso e articolato quadro normativo, si ritiene auspicabile la prospettata redazione di un "**Testo Unico**" in materia, nell'ambito del quale far confluire in modo organico e sistematico tutte le iniziative legislative in corso.

In tal senso, si offre la più ampia disponibilità a fornire ogni contributo ritenuto utile, anche alla luce dell'impegno di studio, approfondimento e riflessione profuso da un apposito Gruppo di lavoro costituito da personale del Corpo in occasione della redazione del **Manuale operativo** sull'"**Attività della Guardia di Finanza a tutela del monopolio statale del gioco e delle scommesse**", diramato ai reparti e oggetto di costante aggiornamento.

Il Manuale approfondisce tutte le disposizioni normative, regolamentari e di prassi riguardanti le autorizzazioni, i divieti e le altre prescrizioni che sovrintendono il regime legale dei giochi, delle scommesse, dei concorsi pronostici e delle manifestazioni a premio nonché le implicazioni fiscali connesse tanto alle attività legali quanto a quelle abusive, sotto il profilo sia dei tributi specificamente previsti in materia (in particolare, Prelievo erariale Unico e Imposta sulle scommesse e sui concorsi pronostici), sia dei riflessi ai fini dell'imposizione diretta e dell'IVA.

In tale contesto, spazio è stato anche dedicato ai fenomeni di frode più diffusi nei diversi comparti del gioco, rilevati dall'attività di servizio e dall'analisi di rischio, con particolare riguardo a quelli in cui è emerso il coinvolgimento di strutture

criminali organizzate e il ricorso a pratiche illecite connotate da alto livello tecnologico.

11. Ulteriori proposte di modifica normativa

Sebbene non direttamente afferente alla riforma del sistema fiscale, ritengo sia opportuno, in questa sede, affrontare anche un altro tema, di particolare interesse per il Corpo ma, soprattutto, assai utile per contrastare in maniera più efficace l'illegalità economico-finanziaria: l'introduzione, nel nostro ordinamento, dei reati di "autoriciclaggio" e "autoreimpiego".

Il riciclaggio, come noto, rappresenta uno dei principali canali di occultamento di denaro sporco o altri proventi di origine illecita, ivi compreso quello derivante da evasione fiscale.

Come previsto dall'art. 648 bis del codice penale, sono sanzionate penalmente tutte le attività finalizzate alla reimmissione nel circuito legale di denaro o di altri beni, per occultarne o dissimularne la provenienza criminosa. Tuttavia, questo delitto si configura soltanto nel caso di assenza di concorso dell'autore nel reato presupposto ("fuori dei casi di concorso nel reato" - c.d. "clausola di riserva"), intendendosi per tale quello da cui deriva il denaro, i beni e le utilità che vengono "riciclati". In altre parole, non deve sussistere la coincidenza tra l'autore del delitto di cui all'art. 648-bis e quello del reato presupposto, ancorché commesso a titolo di concorso, non essendo ad oggi prevista la punibilità di chi occulta direttamente i proventi del delitto che egli stesso ha commesso.

Allo stesso modo, la preclusione opera anche per il reato di cui all'art. 648-ter c.p., con riferimento al reato di impiego in attività economiche e finanziarie di denaro, beni o utilità di provenienza illecita.

Come anche sollecitato dagli Organismi internazionali e nazionali antiriciclaggio, riteniamo sia opportuno un intervento legislativo nella direzione della punibilità della condotta di chi ricicla in prima persona i proventi della propria attività delittuosa, ad esempio attraverso la soppressione della citata "clausola di riserva" prevista dagli artt. 648-bis e 648-ter del c.p..

L'ipotizzata modifica, calibrata sotto il profilo sanzionatorio in relazione al valore dei beni ed alla fraudolenza delle condotte, consentirebbe di rendere ancor più incisiva l'attività di contrasto al riciclaggio, ampliando lo scenario operativo d'intervento e superando le oggettive difficoltà insite nella dimostrazione della terzietà del soggetto riciclatore rispetto alla commissione del reato presupposto.

12. Conclusioni

Signor Presidente, Onorevoli Deputati, concludo confermando l'impegno della Guardia di Finanza a proseguire con forza, metodo e determinazione la missione della lotta all'evasione e alla criminalità economica, secondo gli obiettivi, le priorità e i programmi assegnati dal Ministro dell'Economia e delle Finanze.

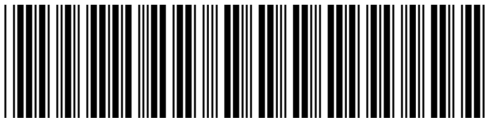
Al Corpo è assegnata una funzione di grande responsabilità: la garanzia del bilancio dello Stato, sul versante delle entrate e delle uscite. Si tratta di un compito ancora più rilevante nell'attuale periodo di crisi economica, in cui è necessaria la convergenza degli sforzi di tutte le Istituzioni per attuare i principi di rigore finanziario, equità sociale e sviluppo del Paese.

Vi ringrazio per l'attenzione.

PAGINA BIANCA

PAGINA BIANCA

€ 4,20



17STC0000810