

**COMMISSIONE PARLAMENTARE
DI VIGILANZA SULL'ANAGRAFE TRIBUTARIA**

RESOCONTO STENOGRAFICO

AUDIZIONE

2.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 27 NOVEMBRE 2013

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE GIACOMO ANTONIO PORTAS

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:		Capolupo Saverio, <i>Comandante generale della Guardia di finanza</i>	3, 16, 17, 20
Portas Giacomo Antonio, <i>Presidente</i>	3	Gutgeld Itzhak Yoram (PD)	14, 17
Audizione del generale di corpo d'armata Saverio Capolupo, Comandante generale della Guardia di finanza:		Pagano Alessandro (NCD)	13, 19
Portas Giacomo Antonio, <i>Presidente</i> .	3, 14, 15, 20	Pelillo Michele (PD)	15
		Ruocco Carla (M5S)	15
		Zanetti Enrico (SCpI)	16

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
GIACOMO ANTONIO PORTAS

La seduta comincia alle 9.

PRESIDENTE. Propongo, se non vi sono obiezioni, che la pubblicità dei lavori sia assicurata anche mediante l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso.

**Audizione del generale di corpo d'armata
Saverio Capolupo, Comandante generale
della Guardia di finanza.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione del generale di corpo d'armata Saverio Capolupo, Comandante generale della Guardia di finanza.

L'audizione odierna si inquadra nell'ambito dell'attività di controllo sulla gestione dell'anagrafe tributaria che la legge 27 marzo 1976, n. 60, recante « Norme per l'attuazione del sistema informativo del Ministero dell'economia e delle finanze e per il funzionamento dell'Anagrafe tributaria », attribuisce alla Commissione.

L'audizione è finalizzata ad acquisire elementi informativi sull'utilizzo dei dati dell'Anagrafe tributaria da parte del corpo della Guardia di finanza.

Cedo, quindi, la parola al generale Capolupo, con la riserva per me e per i colleghi di rivolgergli, al termine del suo intervento, domande e di richiedere chiarimenti.

SAVERIO CAPOLUPO, *Comandante generale della Guardia di finanza*. Grazie, signor Presidente. Desidero innanzitutto porgere ai componenti della Commissione il mio saluto: vi ringrazio per l'invito a questa audizione, che mi offre l'occasione

per illustrare l'importanza che l'anagrafe tributaria riveste nell'ambito delle azioni del Corpo per il contrasto all'evasione fiscale.

Tenuto conto degli obiettivi conoscitivi della Commissione, svolgerò alcune considerazioni preliminari sul ruolo della Guardia di finanza nella lotta all'evasione fiscale, per poi soffermarmi sulle modalità di utilizzo dell'Anagrafe tributaria e delle altre banche dati per le attività di *intelligence* e di analisi di rischio ai fini della selezione dei contribuenti da inserire nei programmi di verifica e del coordinamento delle attività ispettive con le Agenzie fiscali.

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 decreto legislativo n. 68 del 2001, la Guardia di finanza svolge funzioni di polizia finanziaria a tutela del bilancio pubblico, delle regioni, degli enti locali e dell'Unione europea, dal lato delle entrate e delle uscite, e compiti di polizia economica allo scopo di tutelare il mercato dagli effetti distorsivi prodotti dall'infiltrazione della criminalità e delle altre forme di concorrenza illecita. Il Corpo assicura inoltre il concorso al mantenimento dell'ordine e della sicurezza pubblica e alla difesa militare del Paese.

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 gli atti di indirizzo

per la definizione delle priorità politiche per il 2013 e per il 2014, nonché con la direttiva generale per l'azione amministrativa e la gestione, 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, e il potenziamento del contrasto agli illeciti che provocano nocimento alla spesa pubblica nazionale e comunitaria.

Le strategie operative del Corpo per l'anno in corso e per il 2014, 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 a ogni forma di illegalità. In tale contesto la lotta all'evasione fiscale costituisce 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, infatti, progressivamente ampliato il divario tra dimensione economica ormai globalizzata e sovranità impositiva degli Stati, per sua natura esercitabile sul solo territorio nazionale. Quest'asimmetria ha generato un *deficit* di tutela 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. Per esempio, la sovrapproduzione delle importazioni, oltre a rappresentare una tecnica di evasione, permette anche di vestire di liceità trasferimenti finanziari verso l'estero, così come le fatture false non consentono soltanto di abbattere gli utili, ma anche di gonfiare il volume d'affari di società quotate nei mercati finanziari, creare fondi neri per finalità illecite od ottenere fraudolentemente l'accesso a risorse, nazionali o comunitarie, di sostegno alle imprese e all'occupazione.

Il periodo di difficoltà economica ha ulteriormente posto l'accento sulle insidiosità dei fenomeni evasivi ed elusivi, che

distolgono l'allocazione dei fattori produttivi, alimentano la concorrenza sleale, ostacolano la crescita delle imprese e contribuiscono di fatto ad aumentare la 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. È noto che l'evasione sia un fenomeno complesso. 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 eversiva la Guardia di finanza esegue ogni anno centinaia di migliaia di controlli. Essi riguardano singoli atti di gestione, l'emissione di scontrini, ricevute e fatture, la circolazione delle merci su strada, l'identificazione di soggetti in possesso di beni indicativi di alta capacità contributiva.

Dall'altro lato, esistono forme di evasione molto più sofisticate, normalmente realizzate da strutture imprenditoriali complesse che ricorrono a pratiche particolarmente insidiose — triangolazione fra più società spesso allocate in Paesi diversi, esterovestizione, intestazioni fittizie di patrimoni, aggiramento della normativa fiscale per effetto di operazioni prive di valide ragioni economiche, basate su un'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 su fenomeni evasivi ed elusivi e di frode più gravi e complessi. In questo ambito la strategia si fonda su due direttrici principali, entrambe volte 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, come, per esempio, quelli correlati alla tutela del bilancio. In questa prospettiva le unità operative valorizzano sistematicamente ogni elemento indicativo di violazioni tributarie acquisito nel corso di indagini di polizia giudiziaria, degli approfondimenti e delle segnalazioni per operazioni sospette ai fini antiriciclaggio, dei controlli sulla circolazione transfrontaliera di capitali e delle segnalazioni provenienti da altri soggetti pubblici.

In esito alla 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 di strumenti cautelari di natura reale. Ogni unità operativa sul territorio è tenuta ad approfondire la conoscenza del contesto esterno di riferimento, monitorando eventuali anomalie e/o 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.

La lotta ai comportamenti evasivi di rilievo transnazionale è supportata dalle attività poste in essere dalla rete di 16 esperti esteri e 3 ufficiali di collegamento, 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.

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 agli interventi contro l'economia sommersa, le frodi e l'evasione internazionale. Pertanto, sono stati introdotti nuovi indicatori maggiormente idonei e funzionali al perseguimento dell'obiettivo strategico dell'incremento della lotta all'evasione fiscale.

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 verbali di constatazione redatti dal Corpo, nelle proposte e nell'esecuzione dei 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. Nei primi dieci mesi del 2013 il valore dei beni sottoposti a vincolo giudiziario ammonta a oltre 1,2 miliardi di euro. Lo scorso anno i contribuenti sottoposti a verifica dai reparti 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 base imponibile ai fini delle imposte sui redditi, 2,4 dei quali derivanti dai fenomeni di evasione fiscale internazionale. Questo risultato è anche frutto del sempre più efficace coordinamento con l'Agenzia delle entrate. Grazie a queste forme di collaborazione l'amministrazione finanziaria si mostra 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 d'Agenzia, incrementato del 13 per cento nel 2012 rispetto all'anno precedente.

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.

Per favorire l'interazione tra le banche dati nella disponibilità del Corpo in modo intelligente e funzionale è stato realizzato *in-house* un nuovo applicativo denominato GEODAS (Georeferenziazione dei dati statistici), che ha lo scopo di contestualizzare l'attività della Guardia di finanza rispetto alle diverse realtà socio-economiche del Paese. Si tratta di uno strumento che, in chiave strategica, arricchito da ulteriori elementi conoscitivi, consente ai vari livelli di comando centrale e periferico l'assunzione di decisioni per orientare l'attività operativa e valutare la qualità dell'operato del Corpo. In altri termini, GEODAS non è un sistema informativo tradizionale, quanto piuttosto uno strumento di analisi e di supporto al Comando la cui finalità primaria è quella di consentire l'interrogazione per fenomeni, aree tematiche, aggregazione e sintesi: nel documento che ho consegnato ci sono ulteriori elementi di dettaglio su questo strumento che noi riteniamo fondamentale.

Passo a descrivere l'utilizzo dell'Anagrafe tributaria ai fini dell'azione di *intelligence*, di controllo economico del territorio e di analisi di rischio.

Uno dei fattori chiave di successo per contrastare efficacemente l'evasione fiscale, come già accennato, è rappresentato dalla capacità di eseguire interventi mirati per la repressione degli illeciti ottimizzando i processi decisionali per la selezione dei soggetti da verificare. Le unità operative 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.

Peraltro, le opportunità offerte dallo sviluppo della rete Internet hanno di fatto imposto l'esigenza di monitorare la realtà virtuale, considerato che le operazioni poste in essere in quell'ambiente, proprio perché prive del requisito di territorialità

e fisicità, sfuggono a un'investigazione impostata secondo metodologie tradizionali.

In questo contesto l'Anagrafe tributaria, in ragione della completezza delle informazioni fiscalmente rilevanti in essa contenute e delle agevoli modalità di consultazione, è sicuramente il *database* di maggiore importanza per il Corpo ai fini della selezione dei contribuenti da sottoporre a verifica e per la preparazione degli interventi. Infatti, da un monitoraggio relativo all'ultimo triennio, emerge che questo *database* è stato interrogato in occasione di tutte le attività ispettive fiscali. Per le suddette finalità di controllo e per gli altri scopi istituzionali, ogni anno mediamente sono eseguiti circa 3 milioni di accessi all'anagrafe tributaria da parte dei 30.000 militari della Guardia di finanza abilitati alla consultazione, militari tenuti a osservare precise procedure di controllo interno a garanzia del rispetto dei diritti dei cittadini alla riservatezza dei dati personali. Naturalmente, nella prospettiva di una forza di polizia è necessario avere la possibilità di incrociare le informazioni acquisite tramite l'anagrafe tributaria con le risultanze delle altre piattaforme informatiche allo scopo di far emergere eventuali anomalie o discrasie potenzialmente espressive di profili di rischio. Infatti, una singola informazione, come per esempio il possesso di un bene di lusso, non è, di per sé, sintomatica di un fenomeno di evasione fiscale. Lo può invece diventare se viene posta in relazione non solo ai redditi dichiarati al titolare e ai suoi familiari, ma anche agli altri ulteriori dati riguardanti le disponibilità patrimoniali e finanziarie acquisibili tramite gli altri applicativi informatici di cui il Corpo dispone. È quindi dagli incroci delle risultanze presenti nelle diverse banche dati e dal loro raffronto con la realtà fattuale che è possibile far emergere indici di pericolosità fiscale che costituiscono l'*input* per avviare i controlli. In quest'ottica operano i reparti sul territorio, i quali sviluppano le attività investigative basandosi sull'incrocio di tutti gli elementi informativi acquisibili dagli oltre 30 *database* di cui disponiamo.

Oltre all'Anagrafe tributaria sono più diffusamente utilizzate dai reparti per le esigenze operative le seguenti banche dati: TELEMACO, che è la fonte di informazione delle Camere di commercio, la più ampia e aggiornata sulla struttura imprenditoriale del Paese; MERCE, contenente i dati relativi a tutti gli scambi commerciali con i Paesi comunitari e non comunitari; VIES, riportante tutti gli acquisti e le vendite intracomunitarie effettuate da soggetti IVA; INPS-ISEE, l'archivio gestito dall'INPS per il calcolo dell'Indicatore della situazione economica equivalente, utile per l'esecuzione dei controlli nei confronti dei soggetti beneficiari di prestazioni sociali agevolate; la banca dati dell'Osservatorio sui lavori pubblici, che fornisce informazioni relative agli appaltatori di opere pubbliche sull'intero territorio nazionale; l'applicativo SISTER (Sistema interscambio territorio), che permette di ottenere visure catastali sia per i fabbricati, sia per i terreni; l'archivio RETI (Richieste elenchi titolari di partita IVA), con cui è possibile estrarre elenchi di titolari di partita IVA selezionati in base a criteri preimpostati dall'utente; la banca dati EMCS e-AD, con la quale è possibile monitorare la circolazione dei prodotti sottoposti ad accisa in regime sospensivo nei Paesi membri dell'Unione europea e riscontrare i dati indicati nei documenti di accompagnamento elettronici che scortano tali movimentazioni; la banca dati Accise, che permette di accedere ai dati relativi all'identificazione, al dimensionamento e alla localizzazione dei soggetti economici operanti nel settore, nonché alle caratteristiche e alla posizione fiscale dei prodotti dai medesimi detenuti o movimentati.

I dati contenuti nell'Anagrafe tributaria sono in primo luogo utilizzati per lo sviluppo dell'attività di *intelligence*, ossia nella ricerca di elementi informativi di interesse nei confronti di un determinato soggetto. Essa costituisce espressione delle funzioni tipiche di una forza di polizia che basa l'attività di prevenzione e repressione sulla ricerca, acquisizione, valutazione ed elaborazione di dati e notizie attinenti a fatti o condotte illecite da accertare con

interventi palesi. Ciò vale anche per la lotta all'evasione svolta dal Corpo. Ciascun reparto sviluppa sul territorio un processo permanente di ricerca informativa, osservazione e analisi dell'evoluzione del sistema economico e finanziario al fine di acquisire elementi utili per pianificare ed eseguire interventi mirati, puntando, quindi, alla massima concretezza e proficiuità dell'azione ispettiva. Questo processo si completa proprio con il riscontro e la successiva elaborazione delle informazioni acquisite dalle diverse fonti mediante la consultazione dei sistemi applicativi a disposizione.

L'esercizio continuo di questo lavoro di osservazione e di analisi è anche alla base del controllo economico del territorio, vale a dire la capacità dei reparti di mantenere un'aggiornata conoscenza e una completa padronanza dell'ambiente esterno, avuto riguardo alle manifestazioni di ricchezza, alle movimentazioni e agli impieghi di disponibilità patrimoniali e finanziarie più consistenti nei diversi contesti geografici. Proprio per rendere maggiormente spedite le attività di acquisizione, elaborazione e sviluppo operativo degli elementi sintomatici di capacità contributiva, dal 2009 è in linea l'applicativo informatico CETE (Controllo economico del territorio), realizzato con l'apporto tecnico della SOGEI, nel quale confluiscono gli esiti delle decine di migliaia di rilevamenti eseguiti dai reparti durante i servizi di controllo del territorio e a mare, nonché nel corso delle attività ispettive di carattere fiscale. Si tratta di un sistema nel quale i dati relativi al possesso degli elementi indicativi di capacità contributiva, nonché gli altri beni espressivi di alto tenore di vita sono inseriti nel sistema informatico e incrociati con le risultanze delle banche dati disponibili.

Attraverso la razionalizzazione di tali dati, il sistema CETE consente di individuare ed estrapolare i soggetti che presentano significative incongruenze tra redditi consumati o investiti e quelli dichiarati. Sulla base di queste informazioni i reparti possono alternativamente attivare interventi ispettivi per contrastare i fenomeni illeciti più articolati mediante l'avvio

di verifiche fiscali nei casi di presunte evasioni, ovvero l'esecuzione di indagini patrimoniali laddove emergano sospetti di riciclaggio di proventi illeciti, oppure inoltrare segnalazioni agli uffici dell'Agenzia delle entrate ai fini dell'applicazione dell'accertamento sintetico. Sulla base dei dati acquisiti e rielaborati dal sistema CETE, da maggio 2009, data di attivazione dell'applicativo, a settembre 2013 i reparti hanno concluso circa 1.300 verifiche e controlli fiscali che hanno permesso di scoprire basi imponibili non dichiarate per oltre 97 milioni di euro e di IVA evasa per 23,7 milioni di euro, nonché di inoltrare migliaia di segnalazioni all'Agenzia delle entrate.

L'altra faccia dell'*intelligence* è l'analisi di rischio, che consente di contrastare i fenomeni di evasione più diffusi nelle diverse aree del Paese, partendo, anziché dal basso verso l'alto, all'inverso, cioè dall'alto verso il basso, lavorando con gli strumenti informatici per incrociare ed estrapolare le risultanze delle banche dati interne ed esterne all'anagrafe tributaria fino a risalire alle tracce lasciate da operazioni economiche effettuate in nero. Lo sviluppo della cultura dell'analisi di rischio nell'ambito del Corpo ha permesso di ottenere risultati assai apprezzabili anche grazie alle sinergie instaurate tra i reparti speciali e quelli territoriali. I reparti specializzati, infatti, sviluppano analisi di rischio fondate sull'esperienza maturata dalle unità operative basandosi sui migliori filoni investigativi scoperti quotidianamente che vanno a incidere su fenomeni articolati in più aree del Paese, valutandone la replicabilità in altri contesti territoriali. In particolare, il Nucleo speciale entrate viene incaricato di svolgere lo studio di fattibilità di un lavoro a progetto, per cui procede alla raccolta dei dati acquisibili dai sistemi informativi, alla loro aggregazione e alla relativa analisi per poi studiare lo scenario economico di riferimento e la platea dei soggetti a rischio. A conclusione di detta attività, il Nucleo speciale entrate elabora con la tecnica del *project management* il Piano di verifica e campagna, che, previa approvazione del

Comando generale, viene rilasciato ai reparti territoriali con obiettivi, metodologie operative e tempi predefiniti. Tutto ciò avviene senza alcuna comunicazione cartacea, esclusivamente, cioè, per via informatica, grazie all'utilizzo del *software* applicativo di monitoraggio indagine e consuntivazione (AMICO) approntato dai reparti speciali sempre insieme al *partner* tecnologico SOGEL.

Più in concreto, la Guardia di finanza ha sviluppato a partire dal 2005 più di 50 lavori a progetto, alcuni dei quali, per la loro proficuità, sono stati riproposti in successive edizioni. Queste campagne ispettive hanno comportato l'esecuzione di circa 27.500 verifiche, con la verbalizzazione di elementi di reddito non dichiarati per oltre 20 miliardi di euro, IVA dovuta e non versata per 3,5 miliardi di euro e la scoperta di 15.700 evasori totali, oltre a 43.000 lavoratori in nero e irregolari. Per dare un riscontro concreto di quanto detto cito due esempi di progetto, entrambi finalizzati a contrastare i fenomeni di evasione nel settore immobiliare. Il primo (FISCAL BONUS) ha riguardato le imprese che hanno realizzato lavori di ristrutturazione e interventi di risparmio energetico a favore di proprietari di case e appartamenti. Nonostante i proprietari abbiano regolarmente pagato con bonifici i relativi corrispettivi, portando in detrazione parte delle spese, numerose imprese sono risultate non aver inserito i corrispettivi maturati nelle dichiarazioni fiscali, anche laddove presentate. Il secondo riguarda l'iniziativa progettuale denominata « Black house » che, sulla base dell'incrocio di una serie di elementi informativi disponibili alle banche dati, ha consentito di appurare l'alienazione di beni immobili da parte di società di persone e di capitali cui ha fatto seguito la mancata indicazione dei relativi corrispettivi nelle dichiarazioni fiscali, in quanto non presentate ai fini delle imposte sui redditi e, in alcuni casi, neanche ai fini dell'IVA. Complessivamente, i due filoni hanno consentito di recuperare, mediante l'esecuzione di oltre 15.000 interventi, 6,2 miliardi di euro di basi imponibili ai fini

delle imposte sui redditi e circa 900 milioni di IVA evasa e non versata, con la scoperta di oltre 9.000 evasori totali.

Lo strumento del lavoro a progetto è stato utilizzato anche insieme alla cosiddetta cabina di regia operativa, organismo interistituzionale previsto dal decreto legge n. 112 del 2008 per un più efficace contrasto alle frodi IVA, composto dai rappresentanti dell'Agenzie delle entrate, dell'Agenzia delle dogane e della Guardia di finanza. Grazie alla condivisione dei patrimoni informativi e al monitoraggio delle principali esperienze di servizio sono stati individuati alcuni filoni investigativi riguardanti altrettanti fenomeni fraudolenti nel settore delle frodi IVA selezionati fra quelli ritenuti maggiormente pericolosi sul piano fiscale. La crescita della cultura dell'analisi del rischio non si è fermata ai reparti speciali, ma ha coinvolto anche i reparti territoriali, i quali, con il supporto di appositi applicativi informatici, sono nelle condizioni di governare la generalità della platea dei soggetti economici di propria competenza. Anche a livello locale, infatti, vengono predisposti specifici piani operativi tesi a contrastare fenomeni evasivi che riguardino limitate aree territoriali o peculiari comparti economici.

In aggiunta alle banche citate, la Guardia di finanza, in quanto forza di polizia, si avvale di una serie di ulteriori *database* e applicativi necessari alla prevenzione e repressione del crimine economico-finanziario in senso ampio. Mi riferisco, in particolare, per esempio, allo SDI, il Sistema di indagine gestito dal Ministero dell'interno che contiene la raccolta, l'organizzazione e la gestione di una gamma molto alta di informazioni, tra cui gli eventi costituenti reato, le segnalazioni, i provvedimenti emessi o eseguiti e le denunce. Inoltre, per assicurare in maniera ottimale lo svolgimento delle funzioni di polizia giudiziaria e di polizia economico-finanziaria nelle aree della missione istituzionale diversa dalla lotta all'evasione fiscale, la Guardia di finanza si è dotata di specifici applicativi informatici che, a fattore comune, consentono di snellire il flusso informativo dei reparti e di condi-

videre il patrimonio informativo di specifici segmenti operativi. L'efficacia di tali strumenti va posta in relazione all'opportunità di analizzare i dati per il tramite di elaboratori elettronici capaci non solo di operare controlli sull'intera massa delle informazioni disponibili, ma anche, e direi soprattutto, di estrarre conoscenze attraverso l'applicazione di algoritmi che consentono di individuare le associazioni nascoste tra le informazioni, rendendole visibili.

Cito soltanto due fra gli applicativi che utilizziamo. Il primo è il Sistema informativo valutario, che consente la gestione del flusso attinente alle segnalazioni di operazioni sospette antiriciclaggio trasmesse dall'Unità di informazione finanziaria della Banca d'Italia al Nucleo speciale polizia valutaria. L'altro è MOLECOLA, sviluppato dal Servizio centrale di investigazione sulla criminalità organizzata con lo scopo di fornire un valido supporto di analisi per l'individuazione di soggetti proficuamente aggredibili sotto il profilo patrimoniale, in quanto essenzialmente collegati a contesti di criminalità organizzata.

Ricordo anche il SIRO 2, cioè il Sistema informativo ricerche operative, anch'esso sviluppato all'interno della Guardia di finanza e finalizzato ad agevolare il collegamento delle indagini in corso in materia di contrasto alla criminalità organizzata e il raccordo della molteplicità dei dati e delle informazioni provenienti dalle diverse attività poste in essere dai reparti operanti nello specifico comparto del contrasto alla criminalità organizzata. Mi piace anche ricordare, ancorché entri in vigore dal 1° gennaio 2014, la piattaforma telematica SIAC (Sistema informativo anticontraffazione), composto da diversi applicativi per la rendicontazione statistica, l'analisi operativa, il partenariato istituzionale, l'informazione ai cittadini e la cooperazione con le aziende danneggiate dalla contraffazione. Nel documento depositato sono riportati ulteriori dettagli su questi applicativi.

Passo a descrivere l'indagine finanziaria per via telematica. Alla fase di sele-

zione dei soggetti da inserire nei programmi di verifica segue l'esecuzione di attività ispettive che i reparti sviluppano con metodologie flessibili e diversificate a seconda dei fenomeni e delle caratteristiche dei singoli casi.

Uno dei poteri più importanti e incisivi per la verifica degli adempimenti tributari è senza dubbio costituito dalle indagini finanziarie, che permettono di ricostruire l'entità di flussi di denaro, titoli e strumenti finanziari ricollegabili all'attività economica effettivamente svolta, finalizzate a intercettare i proventi dell'evasione fiscale, individuare i responsabili della frode, aggredire i patrimoni degli evasori e scoprire gli effettivi beneficiari delle evasioni più consistenti. Da qui discende la rilevanza dell'applicativo informatico « Indagini finanziarie » che dal 1° settembre 2006 ha consentito di velocizzare le comunicazioni e di eliminare completamente i flussi cartacei tra i reparti e gli intermediari finanziari. Questo *software* costituisce una delle espressioni più avanzate dell'utilizzo razionale ed efficace della tecnologia informatica. Si tratta di un modello da mutuare ed estendere anche ad altri ambiti, in quanto capace di venire incontro tanto alle necessità di rapidità e completezza degli organi di controllo, quanto alle esigenze di contenimento dei costi gravanti sui soggetti chiamati a collaborare con l'amministrazione finanziaria per la fornitura dei dati rilevanti ai fini degli accertamenti. Sul piano tecnico la connessione telematica tra gli organi ispettivi e gli intermediari si basa sulla posta elettronica certificata e sulla firma digitale. Dal 30 ottobre 2007 nel sistema « Indagini finanziarie » è stato integrato l'Archivio dei rapporti finanziari, contenente tutte le informazioni relative ai rapporti intrattenuti e alle operazioni effettuate dai clienti degli intermediari finanziari a decorrere dal 1° gennaio 2005. Attraverso tale strumento è oggi possibile individuare preventivamente gli intermediari che gestiscono o hanno gestito rapporti finanziari ovvero operazioni occasionali riconducibili ai soggetti sottoposti a verifiche con una semplice interrogazione

al terminale in tempo reale, senza dover ricorrere, come avveniva in passato, all'inoltro di richieste esplorative verso tutti gli intermediari potenzialmente collegabili ai contribuenti ispezionati. Le potenzialità di questo strumento investigativo sono destinate a essere ulteriormente accresciute per effetto delle novità legislative intervenute negli ultimi anni. Tra queste mi limito a ricordare la previsione dell'articolo 11 del decreto legislativo n. 201 del 2011, per effetto della quale gli intermediari finanziari sono tenuti a comunicare periodicamente all'Anagrafe tributaria le movimentazioni che hanno interessato i rapporti intrattenuti con i loro clienti e ogni altra informazione necessaria ai fini dei controlli fiscali.

I dati contenuti nell'archivio saranno valorizzati dall'Agenzia delle entrate per l'elaborazione, con procedure centralizzate e secondo criteri individuati con provvedimento del direttore della medesima Agenzia, di specifiche liste selettive di contribuenti a maggior rischio di evasione. Come ribadito dal Garante per la protezione dei dati personali, tali informazioni non possono essere utilizzate per finalità diverse dalla selezione dei contribuenti da sottoporre a controllo fiscale. Non appena il *database* sarà operativo, la Guardia di finanza fornirà il proprio contributo per l'elaborazione dei criteri di rischio ai fini della predisposizione delle citate liste. Ritengo, tuttavia, opportuno porre in risalto che la Guardia di finanza può accedere, per effetto di specifiche disposizioni di legge, all'Archivio dei rapporti anche per finalità diverse da quelle fiscali, come nel caso di esecuzione di indagini di polizia giudiziaria, degli accertamenti patrimoniali per finalità antimafia, nonché dell'approfondimento investigativo delle segnalazioni di operazioni sospette e delle ispezioni antiriciclaggio.

Per sviluppare efficacemente le investigazioni in questi settori sarebbe estremamente proficuo accedere alle movimentazioni riguardanti l'ammontare delle operazioni eseguite. Si pensi, per esempio, alla possibilità di conoscere, prima di procedere all'acquisizione formale in confor-

mità alle disposizioni del codice di procedura penale o del codice antimafia, l'ammontare delle disponibilità finanziarie sui conti correnti ai fini della ricostruzione del patrimonio dei soggetti coinvolti nell'ambito di investigazioni contro la criminalità organizzata.

Auspico, pertanto, l'introduzione di un'apposita disposizione che consenta alla Guardia di finanza di avere accesso ai dati riguardanti le movimentazioni che hanno interessato i rapporti intrattenuti e le operazioni effettuate che gli intermediari devono comunicare ai sensi del citato articolo 11 per le altre finalità di polizia economico-finanziaria per le quali il Corpo ha già accesso, come ricordato, all'Archivio dei rapporti. Al riguardo evidenzio che tale estensione non comporterebbe oneri aggiuntivi, in quanto la Guardia di finanza ha già accesso all'Archivio dei rapporti.

Sempre in tema di scambio informativo con gli intermediari finanziari segnalo che l'articolo 11 *bis* del decreto legge n. 201 del 2011 ha previsto che tutte le richieste di informazione e di documentazione e le relative risposte, nonché le notifiche aventi come destinatari le banche, intermediari finanziari e le imprese di assicurazioni devono essere effettuate esclusivamente in via telematica, previa consultazione dell'Archivio dei rapporti, secondo le procedure già in uso per l'indagine finanziaria ai fini fiscali. La concreta applicabilità delle disposizioni è subordinata all'emanazione di un provvedimento dei ministri interessati, sentita l'Agenzia delle entrate. L'attuazione di tale disposizione assume rilevanza strategica per il Corpo in quanto consentirà di poter consultare l'Archivio dei rapporti finanziari e di utilizzare il sistema di posta elettronica certificata per tutte le richieste avanzate dagli intermediari finanziari nell'ambito dei procedimenti civili, penali e amministrativi in cui opera la Guardia di finanza. Ciò evidentemente consentirebbe un sensibile snellimento delle procedure con minor dispendio di tempo e di risorse finanziarie. La procedura non è operativa in quanto a oggi non è stato ancora emanato il decreto

interministeriale che dovrà disciplinare nel dettaglio le modalità di rinvio delle richieste informative. Per le ragioni sopra espresse auspico una tempestiva attuazione della disposizione normativa.

Passo velocemente all'ultimo punto, l'interoperabilità delle banche dati e i rapporti con la SOGEI. Ho già avuto modo di affermare che un'efficace analisi delle informazioni contenute nei *database* a disposizione costituisce uno dei fattori di successo dell'azione di contrasto all'evasione fiscale e, più in generale, agli illeciti economico-finanziari. In merito, ritengo opportuno ricordare che l'articolo 1 della legge n. 296 del 2006 ha previsto l'istituzione del Sistema integrato delle banche dati in materia tributaria e finanziaria, finalizzato alla condivisione, al costante scambio e alla gestione coordinata dell'informazione dell'intero settore pubblico per l'analisi e il monitoraggio della pressione fiscale e dell'andamento dei flussi finanziari. La direttiva del ministro dell'economia delle finanze del 23 gennaio 2008 emanata in attuazione di tale norma, nell'individuare i soggetti della fiscalità, tra cui rientra anche la Guardia di finanza, ha evidenziato due necessità: superare alcune rigidità del sistema delineato dal decreto legislativo n. 300 del 1999, imperniato sui principi di competenza e autonomia delle singole amministrazioni, e adottare misure organizzative e tecnologiche comuni a tutte le Istituzioni interessate nell'ottica di assicurare l'integrazione e l'unitarietà del sistema informativo. Il Sistema informativo della fiscalità contiene oggi banche dati e applicazioni create appositamente per ciascuna amministrazione finanziaria e gestite dal *partner* tecnologico SOGEI spa.

Negli anni, inoltre, sono aumentati i soggetti obbligati all'invio dei dati all'anagrafe tributaria e il numero degli enti esterni che, a seguito di specifiche convenzioni, possono collegarsi agli applicativi. Ne consegue la necessità dell'accorpamento delle molteplici banche dati oggi esistenti in un'unica piattaforma informatica, coerentemente con quanto disposto dalla citata legge n. 296 del 2006. In tal

modo sarebbe possibile assicurare l'interconnessione e l'omogeneità dei dati disponibili e uniformare le procedure di accesso, interrogazione e tutela della riservatezza. In questa prospettiva la supervisione del sistema informativo potrebbe essere affidata al Dipartimento delle finanze, presso cui è istituita la Direzione del sistema informativo della fiscalità, fermo restando che la gestione sotto il profilo tecnico continuerebbe a permanere in capo a SOGEI. Conseguentemente, si dovrebbe procedere al coordinamento delle norme esistenti che attribuiscono a singole amministrazioni la gestione di specifiche banche dati.

Nelle more dell'effettiva integrazione delle banche dati fra tutti i soggetti della fiscalità si ritiene comunque necessario che la Guardia di finanza abbia accesso a tutte le banche dati e agli applicativi in uso all'amministrazione finanziaria, allo scopo di poter svolgere con sempre maggiore efficacia le proprie funzioni di polizia economico-finanziaria.

Ritengo utile rimarcare che il Corpo, unica forza di polizia tra i soggetti della fiscalità, non ha compiti di gestione, né di amministrazione dei contribuenti o dei dati che li riguardano. Mi riferisco alle posizioni individuali, alle operazioni commerciali internazionali, ai beni immobili e via elencando. La tutela degli interessi finanziari assicurata dalla Guardia di finanza, infatti, non si sovrappone alle funzioni svolte dagli altri attori istituzionali, ma si colloca su un piano diverso e autonomo. Peraltro, in prospettiva, potrebbe essere approfondita l'opportunità di prevedere anche una specifica disposizione normativa che consenta al Corpo di accedere alle banche dati in uso ad altre amministrazioni dello Stato contenenti utili informazioni per lo svolgimento delle funzioni di polizia economico-finanziaria. Si pensi, per esempio, alla possibilità di utilizzare i dati in possesso degli enti previdenziali ovvero del Ministero del lavoro delle politiche sociali per il contrasto al lavoro nero e irregolare.

A conferma della piena intesa tra le amministrazioni interessate, che si basa

sul reciproco rispetto di ruoli, funzioni e competenze, sono già state condivise diverse piattaforme informatiche di proprietà dell'Agenzia delle entrate e dell'Agenzie delle dogane e dei monopoli. Ometto i riferimenti per ragioni di tempo, ma sono indicati nel documento che ho lasciato. Nei prossimi mesi saranno messi a disposizione anche i dati concernenti le operazioni attive e passive poste in essere sui soggetti passivi IVA, come previsto dal provvedimento sul cosiddetto spesometro. Da parte sua la Guardia di finanza ha già consentito l'accesso all'Agenzia delle entrate al citato applicativo Controllo economico del territorio, che raccoglie in modo strutturato gli elementi informativi scaturiti dall'attività di prelevamento degli indici di capacità contributiva posti in essere dalle unità operative della Guardia di finanza. In tale contesto nelle scorse settimane sono state messe a disposizione dell'Agenzia delle entrate oltre 34.000 posizioni concernenti altrettante persone fisiche nei cui confronti è stato effettuato uno specifico controllo.

Nel corso del mio intervento ho più volte sottolineato il ruolo del *partner* tecnologico SOGEI, che, a seguito della recente incorporazione del ramo «IT economia» di Consip, ha assunto il ruolo di referente informatico unico per l'intero Ministero dell'economia delle finanze. La collaborazione con la citata società è di assoluta rilevanza per la Guardia di finanza, in quanto consente di conferire un sempre più efficace impulso all'informatica operativa, nonché di potenziare la gestione integrata delle banche dati. Per rendere più efficiente la collaborazione in essere è stata recentemente istituita una struttura di collegamento che avrà il compito di mettere a frutto l'esperienza operativa del Corpo al fine di sviluppare, in collaborazione con i tecnici informatici, procedure *software* che consentano un utilizzo sempre più coerente ed efficace del Sistema informativo della fiscalità.

L'Anagrafe tributaria costituisce anche uno strumento di dialogo tra Istituzioni. Al termine di ogni attività di polizia tributaria i reparti del Corpo inviano i processi

verbali di constatazione agli uffici finanziari e immettono nel sistema gli esiti dei controlli tramite la procedura del modello unificato di verifica. Questo sistema costituisce la base comune di rilevazione e di consuntivazione di tutti i servizi in materia di imposte sui redditi, IVA e IRAP svolti dal Corpo e dall'Agenzia delle entrate. In attesa dell'emanando decreto ministeriale previsto dall'articolo 7 del decreto legge n. 70 del 2011 tramite questa piattaforma viene realizzato il coordinamento delle attività ispettive, in quanto sia i reparti, sia gli uffici comunicano immediatamente l'avvio, la sospensione, la ripresa e la conclusione di ogni controllo, evitando così possibili sovrapposizioni e reiterazioni degli interventi. La procedura consente anche di tracciare il recepimento dei verbali delle nostre verifiche nei successivi atti di accertamento agli uffici, in un'ottica unitaria di efficienza di filiera che parte dall'ispezione, si sviluppa nell'accertamento e si chiude con la riscossione. In tale contesto si sta procedendo a una rivisitazione dello strumento informatico, d'intesa con la SOGEI e con l'Agenzia delle entrate, in modo da poter operare un monitoraggio completo ed esaustivo del comparto tributario ai fini dell'elaborazione di approfondimenti volti a misurare la qualità delle *performance* dei reparti del Corpo.

Signor Presidente e onorevoli membri della Commissione di vigilanza, concludo quest'audizione confermando l'impegno della Guardia di finanza a proseguire con forza, metodo e determinazione la nostra 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. Ciò vale ancora di più oggi rispetto agli anni scorsi, tenuto conto della gravità della crisi economica e finanziaria che attraversa il Paese, per cui il presidio della legalità e dell'equità tributaria risulta fondamentale per il sostegno alla crescita e allo sviluppo delle imprese che operano nella legalità.

ALESSANDRO PAGANO. Comandante, grazie: è stato efficace nell'esposizione.

Avrei parecchie domande da rivolgerle: quando crede potrà mettere un punto, soprattutto perché dobbiamo condividere il tempo con gli altri colleghi. Fra tutte le domande che ho avuto modo di immaginare, e su cui certamente avremo nei confronti successivi la possibilità di dialogare, ce ne sono alcune che devono essere evidenziate in maniera peculiare.

Abbiamo percepito bene negli ultimi anni una modalità nuova delle attività ispettive della Guardia di finanza sia nella forma, sia nella sostanza. Nella forma precedente i *blitz* erano traumatici — stiamo parlando delle persone perbene, che sono la stragrande maggioranza del nostro Paese — e sicuramente non erano una modalità che facesse deporre bene come immagine nei confronti dello Stato. La sostanza ha subito invece una metamorfosi: se è d'accordo, vorrei si soffermasse su questo argomento.

La questione più importante su cui vorrei puntare la mia domanda principale però è un'altra. È da cinque anni, da quando sono nella Commissione finanze — oggi ho l'onore di essere qui e, quindi, mi va ancora meglio — che batto, e mi fa piacere che la stragrande maggioranza dei punti che lei ha toccato vadano in questa direzione, su alcuni aspetti che devono caratterizzare il nostro momento storico. Oggi non abbiamo più l'evasione classica, come c'era una volta. Come giustamente è stato evidenziato nella relazione con ricchezza di particolari, ce n'è una da sopravvivenza, così come è stato già confermato persino dal direttore generale dell'Agenzia delle entrate, ci sono poi le operazioni illecite che ben descrivete a pagina 3 di cui condivido pienamente l'impostazione. Aggiungo che c'è un sottocapitolo che bisogna aprire, quello delle etnie, in particolare di alcune etnie che fanno uscire capitali nell'ordine di centinaia di milioni di euro ogni anno in singole città. Il dato statistico che le offro è quello della città di Prato: soltanto nel 2011 ci sono stati 684 milioni di trasferimenti da *money transfer* in altre parti del mondo, il che significa ricchezza pura che se ne va. Vorrei vedere quante tasse sono

state pagate su queste somme. Il terzo elemento è l'operazione estero su estero *offshore* che ben avete descritto, ma su cui, secondo il mio modesto parere, bisogna ulteriormente battere, perché vi si gioca una fetta importante, alla luce delle considerazioni che avete svolto.

Infine, e questo è l'elemento centrale su cui penso occorra costruire molto nel prossimo futuro, ci sono gli illeciti nella spesa pubblica. Abbiamo l'esigenza di capire bene come utilizzare i rapporti della Corte dei conti, perché dalle sue relazioni la Guardia di finanza può trarre elementi per indagini e ispezioni. Ci sono anche elementi qualificanti che, secondo il mio modesto parere, possono essere tenuti in considerazione. Le faccio un esempio concreto: perdonatemi se sottraggo ancora qualche secondo. Parliamo della città di Caltanissetta, una piccola città di provincia meridionale, che però fa testo. Soltanto nell'ambito dei servizi di nettezza urbana l'amministrazione in carica è riuscita a diminuire i servizi stessi da 15 a 11 milioni di euro, dopo anni che questi avevano un costo ormai standardizzato. I dipendenti sono rimasti gli stessi, così come la qualità del servizio, e la città è rimasta pulita esattamente negli stessi termini. Si trattava di 4 milioni di euro che ogni anno uscivano e che sicuramente erano gestiti con modalità perlomeno opache. Immaginate che cosa significhi recuperare 4 milioni di euro di evasione da poveri contribuenti, quando soltanto in una voce si sono recuperati in questo modo: la stessa cosa è accaduta negli asili nido e nel *welfare*. Voi sottolineate questa questione, la relazione è assolutamente pertinente, ma io sto spingendo perché tale fenomeno si incrementi.

Passando alla spesa sanitaria, glielo dice un ex assessore alla sanità: ci sono ospedali che esistono perché devono essere autoreferenziali per qualcuno, dovunque, da nord a sud, con ricoveri zero o quasi e perdite nette di 2,5-3 milioni di euro l'anno, al punto che forse converrebbe avere più un elisoccorso che non tenere in piedi queste strutture. Esse si reggono in

piedi perché le pressioni sono tali che la politica non ha la forza di risolvere i problemi.

È chiaro, e arrivo veramente alle conclusioni, che ci vuole una nuova modalità. Il rapporto con la *spending review*, su cui il commissario ha la possibilità di interloquire con voi, non può essere unilaterale. Non può essere lui che, dall'alto al basso, vi fornisce le indicazioni. Secondo me, anche voi dove instaurare un dialogo costruttivo. Suggesteci anche quali tipi di interventi legislativi si possono fare, apriamo un dialogo in questo senso. Lei poco fa ha sollecitato nel suo intervento la possibilità che si intervenga legislativamente per far sì che gli intermediari bancari non si limitino a mettere a disposizione i dati nel modo in cui già la legge lo prevede, ma che addirittura aggiungano segnalazioni. La stessa cosa deve accadere anche negli enti pubblici.

Questi sono spunti di riflessione. Mi rendo conto che lei, con la sua brillante relazione, ha già svolto molte considerazioni in linea di principio, che certamente avremo la necessità di approfondire nei prossimi anni. Se ci sarà l'opportunità di lavorare, ritengo che questa Commissione abbia già fornito una bussola su cui poter orientarsi anche in termini di controlli.

PRESIDENTE. Grazie, onorevole Pagano. Nel ringraziare il generale Saverio Capolupo, ringraziamo anche il generale di divisione Carta, capo di Stato maggiore della Guardia di finanza, il generale Francesco Mattana, capo del III reparto operazioni della Guardia di finanza, il generale Fabrizio Carrarini, capo del VI reparto affari giuridici e legislativi della Guardia di finanza, il colonnello Giuseppe Arbore, capoufficio tutela entrate della Guardia di finanza e il capitano Giuseppe Riccio, aiutante di campo del Comandante generale.

ITZHAK YORAM GUTGELD. Grazie, generale, per l'esposizione. Avevo tre domande, ma prima mi sento in dovere di fare una dichiarazione di natura politica che segue quella dell'onorevole Pagano.

L'onorevole Pagano ha distinto tra l'evasione delle grandi multinazionali e quella dei poveracci: questa è una falsità assoluta. È meglio che non la diciamo. Ci sono intere categorie di persone che hanno Mercedes, Ferrari e aerei privati e che dichiarano 50.000 euro all'anno. Smettiamo di raccontare favole sull'evasione fiscale.

Passo ora alle domande. Ne avevo tre. Quanto alla prima, riguardando i numeri, lei ha evidenziato alcuni dati di emersione di base imponibile. Può darsi che proprio non abbiate questa informazione, ma sapete quanto alla fine lo Stato incassa all'anno dalle vostre diverse attività? So che non siete alla fine del percorso e quindi può darsi che non abbiate la piena visibilità dei dati, ma mi interesserebbe sapere se c'è un indicatore che può darci un'idea di questo tema.

La seconda domanda riguarda alcune richieste che lei ha posto verso la fine del suo intervento sull'interoperabilità e sull'utilizzo dei dati degli intermediari finanziari. Mi farebbe piacere se me le spiegasse un po' meglio in modo che possiamo prenderne atto, perché non ho seguito tutti i passaggi. Mi sembra un punto importante, perché si tratta di richieste vostre per un miglior funzionamento. Sarebbe importante, almeno per me, chiarirle meglio.

La terza è una domanda più di natura generale sulla collaborazione e il lavoro congiunto tra voi e l'Agenzia delle entrate. È proprio una domanda per capire. Ovviamente voi interagite e lavorate su tematiche simili.

In particolare, la mia domanda verte su tre aspetti della collaborazione. La prima riguarda proprio le competenze. Parliamo di banche dati e di utilizzo di tecniche di analisi sofisticate che richiedono, in realtà, competenze piuttosto complesse, da una parte sulla materia tributaria e finanziaria e sui comportamenti illeciti, dall'altra su tecniche statistiche e matematiche. Non ci sono tantissime figure con queste competenze. So che la SOGEI ne ha alcune, come anche l'Agenzia delle entrate e voi. Mi interesserebbe sapere, visto che queste

sono le competenze più preziose, come sono coordinate e dove si trovano. La seconda parte riguarda proprio le banche dati. Avete parlato di decine di banche dati, che mi sembrano tutte molto interessanti. L'Agenzia delle entrate ne avrà altre centinaia. Come si configura tutto questo mondo? La terza parte, che è la domanda forse più banale, riguarda le attività ispettive. Come si coordinano tra di voi?

CARLA RUOCCO. Questo discorso delle banche dati è sicuramente da affrontare. Secondo me, rappresenta un nodo fondamentale. Suddividendo il territorio italiano per comuni e tenendo conto che ci sono 8.000 comuni, ci saranno praticamente 8.000 sistemi diversi. Questo è un problema fondamentale, perché i comuni alla fine sono la realtà operativa che interagisce con il contribuente. È importantissimo capire come possiamo integrarli. Nel momento in cui abbiamo integrato il dialogo tra livello centrale e realtà comunali iniziamo a conoscere i contribuenti e ad andare a scremare molto meglio anche il malcostume dell'evasione, laddove si annida, e a capire dove ci sia l'evasione di necessità. Oltretutto, dobbiamo monitorare, e questa è una questione importante, le amministrazioni comunali, perché alla fine la politica che si svolge qui a Roma diventa qualcosa di molto distante. Nel momento in cui abbiamo invece un dialogo diretto con ciascun comune, da nord a sud, riusciamo finalmente a « fare l'Italia ».

PRESIDENTE. Evito di porre la mia domanda, perché era identica a quella dell'onorevole Ruocco.

MICHELE PELILLO. Grazie, Presidente. Generale, la sua relazione ovviamente suscita molto interesse da parte nostra. Sarebbero davvero tantissime le domande per riuscire a mettere meglio a fuoco questa vicenda, che ci sta interessando molto in questa Commissione, nonché nelle nostre Commissioni di appartenenza. Mi riferisco, in modo particolare,

alla Commissione finanze della Camera che dall'inizio della legislatura sta svolgendo una riflessione molto profonda sulla vicenda legata all'evasione, all'elusione e all'erosione fiscale.

Mi limito soltanto a una domanda. La legislazione in questi ultimi anni ha fornito all'amministrazione finanziaria e alla Guardia di finanza ulteriori strumenti. Nutro però una preoccupazione di fondo, che si perda un punto di equilibrio tra le legittime esigenze dello Stato nella ricerca di base imponibile e nel perseguimento di una maggiore equità fiscale e la tutela dei diritti della persona, del contribuente. Sono emersi negli ultimi tempi nella vostra Arma comportamenti legati ad abuso nel trattamento dei dati dell'anagrafe tributaria? Questa è una preoccupazione che è presente, perché il sistema diventa sempre più incisivo. Penso che il legislatore si debba sforzare anche di comprendere il fenomeno ed eventualmente di porvi un rimedio.

ENRICO ZANETTI. La mia non è una domanda. Ci tenevo solo a ringraziare il generale Capolupo per la relazione, che ho trovato molto interessante. Purtroppo, dovendo fare per il nostro Gruppo la dichiarazione di voto sul federalismo fiscale, devo ora assentarmi. Non potendo udire le risposte, pertanto, mi trattengo dal porre le domande, che pure avrei. Ce ne sono alcune che hanno fatto i colleghi che comunque sono molto interessanti. Avrò modo di leggere le sue risposte, sicuramente esaurienti, nel resoconto della seduta. Mi scuso se mi devo allontanare e la ringrazio per l'interlocuzione.

SAVERIO CAPOLUPO, *Comandante generale della Guardia di finanza*. Approfitto dell'occasione, anche perché, per esigenze istituzionali, i signori senatori non sono presenti, per invitare il Presidente, se lo ritiene opportuno, a effettuare una visita al Comando generale. Potremmo magari, in una mattinata o in un pomeriggio, quando lo riterrete opportuno, confrontarci ulteriormente e approfondire alcuni temi. A me farebbe piacere darvi un'im-

agine diretta di quello che siamo e che facciamo quotidianamente.

Comincio a rispondere, cercando però di sintetizzare, perché, per rispondere all'onorevole Pagano, avrei bisogno di parecchio tempo. Tralascio la distinzione dell'evasione: non sono un politico e non mi permetto di fare considerazioni di ordine politico. Non credo sia il caso che mi avventuri in queste distinzioni. Sta di fatto che esiste una diversità di evasione e di elusione, condizionata da tre fattori: dimensioni del soggetto, oggetto dell'attività ed etica dell'imprenditore. Ho parlato nel documento di un'economia ormai globalizzata e di un'asimmetria tra poteri di controllo e dimensione del crimine economico. Ci siamo attrezzati — e in merito rispondo anche sul problema qualitativo — sotto due aspetti. Il primo è quello di distinguere le modalità di controllo secondo il soggetto e l'oggetto dell'attività e a volte anche dell'area geografica d'interesse.

Non sono qui per autoesaltarmi, ma nell'ultimo periodo abbiamo operato un'inversione di tendenza, passando da una misurazione di profilo quantitativo a una di profilo qualitativo. A noi non interessa più quante verifiche i nostri uomini concludono in un anno e quanti controlli si effettuino, fermi restando i vincoli giuridici, ovviamente: ci interessa il risultato finale. Eravamo un po' stanchi di sentirci dire che i nostri verbali erano costituiti da numeri che evaporavano nelle fasi successive e che nel nostro *report* esaltavamo attività che poi non avevano un contenuto concreto. Ci siamo dunque inventati a casa nostra, senza l'aiuto di nessuno, lo strumento di misurazione che ho definito GEODAS, del quale mi farebbe piacere svolgere una presentazione concreta *de visu*, quando ci farete l'onore di essere al Comando generale.

Che cosa è sostanzialmente GEODAS? Non è una banca dati, ma uno strumento di aiuto per chi ha la responsabilità dell'unità operativa e di misurazione, come sistema di controllo da parte del Comandante generale, ma anche dei livelli gerarchici locali. Il sistema è entrato in vigore

il 1° gennaio ed è in una fase ancora sperimentale. È stato presentato al ministro, che ne è rimasto entusiasta. Grazie a questo strumento siamo in condizione di dirvi non solo quanto la Guardia di finanza incassa in un anno, ma anche quanto incassa sui singoli verbali, scendendo addirittura sui singoli rilievi. Oggi abbiamo compiuto una scelta forse presuntuosa, ma è una sfida che speriamo, anzi crediamo di stare vincendo. Si tratta di dire esattamente al ministro, all'autorità di Governo e ai cittadini che cosa la Guardia di finanza fa sotto il profilo fiscale, il che è una parte della nostra attività operativa, e quanto concretamente porta nelle casse dello Stato. Lo ripeto, siamo in una fase di attività sperimentale. L'anno non è ancora concluso, ma, se a gennaio ci farete questo onore, vi daremo dimostrazioni concrete di come ci misuriamo e di che cosa portiamo allo Stato.

Abbiamo già fornito qualche risultato concreto sull'adesione ai nostri verbali di accertamento e abbiamo visto come questa percentuale si sia incrementata fortemente. Si è più che raddoppiata quest'anno rispetto all'anno scorso, perché abbiamo puntato sulla qualità. I reparti, sapendo che sono misurati, stanno attenti a contestare violazioni solo laddove esse siano ritenute fondate.

Con l'Agenzia delle entrate abbiamo un rapporto molto positivo e collaborativo. Per superare i problemi cui si accennava e che sono stati citati anche prima, i *blitz*, da un lato, e il rispetto dei diritti del contribuente, dall'altro, operiamo in un modo preciso. Innanzitutto, come principio organizzativo, teniamo riunioni periodiche sia a livello centrale sia a livello periferico. Ci dividiamo i contribuenti, soprattutto quelli di grandi dimensioni, ossia le grandi società, e ci confrontiamo sui singoli rilievi, in modo particolare sulle violazioni che attengono ai profili internazionali. Mi riferisco all'abuso di diritto, al *transfer pricing* e all'esterovestizione. Su questi temi, prima di contestare la violazione, ci riuniamo sia a livello periferico, laddove la decisione possa essere assunta a tale livello, sia a livello centrale, laddove

la responsabilità sia più elevata, decidiamo e verbalizziamo. Non ci comportiamo come se fossimo in un incontro tra amici, ma formalizziamo il dibattito e le decisioni finali, che trasferiamo poi nei verbali di constatazione che contestiamo al contribuente, in un senso o nell'altro. Da questo punto di vista con l'Agenzia delle entrate c'è un rapporto che si avvicina alla perfezione.

Le competenze in materia di contrasto sono esattamente uguali. Non chiediamo ulteriori poteri, non ci servono. Quelli che abbiamo sono più che sufficienti.

ITZHAK YORAM GUTGELD. Non intendevo le competenze in senso stretto, bensì le capacità di analisi.

SAVERIO CAPOLUPO, *Comandante generale della Guardia di finanza*. Come dicevo, svolgiamo un confronto quotidiano sia in fase di pianificazione, sia in fase di esecuzione del controllo, ossia nella fase precedente alla contestazione.

Per quanto concerne l'attività ispettiva, siamo molto attenti a evitare i *blitz* cui faceva riferimento l'onorevole Pagano e soprattutto siamo — me lo consenta, onorevole — l'istituzione che in questo momento è più vicina al sistema economico sotto diversi aspetti. In primo luogo, agiamo utilizzando criteri di selezione che portano a un accertamento sostanziale di violazione, impiegando l'analisi dei rischi e l'incrocio di banche dati cui ho fatto riferimento in precedenza.

Siamo consapevoli delle difficoltà del momento. Io stesso ho rappresentato al presidente di Confindustria la disponibilità della Guardia di finanza a offrire ogni forma di collaborazione proprio nella consapevolezza che vogliamo evitare qualsiasi comportamento che possa non solo ledere i diritti del contribuente, il che è ovvio, ma anche arrecare indirettamente e involontariamente un danno al sistema economico. Ho chiesto collaborazione al presidente, soprattutto ho chiesto di darci una mano a tutelare il sistema economico legale. Siamo una forza di polizia economica, siamo orgogliosi di esserlo e vo-

gliamo portare un contenuto sostanziale a questa qualificazione giuridica. Da soli però non ce la facciamo, questo è evidente. Abbiamo bisogno soprattutto della collaborazione degli attori che operano in modo legale nel sistema economico-finanziario. La collaborazione che stiamo chiedendo alle diverse associazioni di categoria e ai diversi ordini professionali avviene con un'apertura che forse in passato la Guardia di finanza non aveva mai avuto, ma che ritengo sia necessario e doveroso avere in questo periodo storico.

Passo al problema della spesa pubblica. Il ministro dell'economia, con cui mi confronto ogni settimana e, quando serve, anche più volte alla settimana, e che ha l'amabilità di ascoltarmi e di consigliarmi, mi ha ribadito anche la settimana scorsa, parlando di un caso specifico, che l'attenzione della Guardia di finanza sulla spesa pubblica deve essere massima. Se guardate i nostri dati statistici, che nel loro valore di macro hanno comunque una valenza, notate che stiamo spostando sempre di più le risorse disponibili dal settore di contrasto all'evasione e all'elusione al controllo sulla spesa pubblica. Questo non significa che stiamo abbandonando il contrasto all'evasione o all'elusione. Avendo avuto, però, il compito anche di tutela del bilancio dello Stato e delle regioni, stiamo dedicando allo sperpero del denaro pubblico una forte attenzione e destinando risorse finanziarie e umane enormi a questo fine, con risultati che credo siano piuttosto evidenti. L'attenzione sulla spesa pubblica negli ultimi due anni è abbondantemente superiore a quella dedicata nei trenta precedenti. Questo significa che le stesse indagini in corso nelle diverse strutture pubbliche — sul cui merito ovviamente non posso andare oltre — nell'ultimo periodo dimostrano quanto siamo attenti al controllo sulla spesa pubblica.

Con la Corte dei conti c'è una collaborazione molto forte: qualche mese fa abbiamo concluso un ulteriore protocollo di intesa. Siamo una polizia anche contabile e siamo gli interlocutori privilegiati ed esclusivi della Corte dei conti, sia nella fase che precede il controllo da parte della

Corte, sia nella fase successiva, attraverso specifiche deleghe. Possiamo dire che la Corte dei conti è oggi per noi un po' come la procura della Repubblica per la repressione degli illeciti penali. Il procuratore generale della Corte dei conti svolge una funzione simile a quella del procuratore della Repubblica nell'area di competenza.

La spesa sanitaria, come tutti sappiamo, costituisce un problema. Il dottor Cottarelli ha avuto la bontà di venirci a trovare e ci siamo confrontati su questo tema non più di una settimana fa. Abbiamo dato la massima disponibilità a sostenerlo in questo suo lavoro. Nel suo *team* abbiamo inserito ufficiali e sottufficiali in servizio. In più il dottor Cottarelli mi ha chiesto, e io mi sono permesso di fornirgli, qualche indicazione su ufficiali di grado elevato in quiescenza, ma competenti, in grado di dargli una mano gratuitamente nei gruppi di lavoro che ha costituito.

Sulla spesa pubblica, onorevole Pagano, come ultima esperienza operativa ho avuto la Sicilia e la Calabria. Ricordo perfettamente i problemi che lei evocava in passato. Noi facciamo il nostro lavoro, la politica faccia il suo. Non possiamo fare di più e non possiamo certamente entrare nel merito.

Dato che dobbiamo puntare sempre di più sulla qualità e le risorse umane e finanziarie sono limitate — non sono certo venuto qui a lamentarmi, ma rispetto al passato non sono aumentate — la telematica, l'informatica e Internet ci consentono di sopperire in parte al numero dei finanziieri in difetto rispetto all'organico. Ritengo che la Guardia di finanza in questo momento sia nelle condizioni di poter svolgere il suo lavoro senza alcuna crisi e senza alcuna precarietà o criticità.

È chiaro, però, che l'utilizzo delle banche dati diventa fondamentale. Se la selezione deve essere mirata, cioè se, come noi diciamo, dobbiamo andare a colpo sicuro sull'obiettivo, occorre che disponiamo a monte di tutte le informazioni disponibili nel sistema. Non abbiamo bisogno di ulteriori informazioni. A noi interessa acquisire le informazioni dispo-

nibili nel sistema, analizzarle e incrociarle con le indicazioni che ci possono venire dalle ambasciate italiane e quindi dagli addetti economici che abbiamo all'estero, come ho ricordato, grazie alla collaborazione con le omologhe strutture dell'Unione europea e di altri paesi. Abbiamo concluso alcuni accordi: io stesso ieri a Trieste ho firmato un accordo con la Russia per lo scambio di informazioni in materia doganale.

È chiaro che più informazione si hanno e se si ha una struttura in grado, dal punto di vista tecnico, di analizzare i dati, di incrociarli e affinarli, più l'obiettivo diventa reale. Il mio auspicio è quello di rendere interattive le banche dati disponibili. Ovviamente, quelle della Guardia di finanza sono tutte interattive, ma io mi riferisco all'esterno, e non solo alla SOGEI, con la quale ribadisco che i rapporti sono eccellenti sotto tutti i punti di vista, ma anche, per esempio, all'INPS. Molto spesso ci troviamo a confrontarci con cantieri edili o con imprese di pulizia: se avessimo le informazioni a monte, forse il nostro intervento sarebbe più mirato. Con l'INPS non abbiamo questo rapporto, che quindi auspichiamo, come l'auspichiamo anche per altre banche dati. Lo stesso dicasi in materia doganale. Ad alcune banche dati delle dogane non abbiamo accesso generalizzato, se non in casi specifici, come avviene, per esempio, nei porti. Occorre, a mio avviso, rendere intercomunicabili e interoperative queste banche dati. Come ho già detto, abbiamo messo a disposizione le nostre banche dati: alcune già funzionano con l'Agenzia delle entrate, altre non sono comunicanti. Siamo disponibili a renderle tutte, laddove l'autorità politica lo richieda, interoperabili.

Un punto delicato che è stato sottolineato è la tutela della *privacy* e dei diritti dei soggetti, ossia l'accesso abusivo alle banche dati. Non vorrei portare il problema sul piano politico, ma qualche anno fa ci fu un problema di accesso ai dati di un uomo politico molto noto da parte dell'amministrazione finanziaria e di terzi. Effettivamente in quell'occasione ci rendemmo conto che, per quanto riguardava

la Guardia di finanza, occorreva adeguare l'azione di controllo in modo più mirato e incisivo per garantire i diritti alla *privacy*. Oggi siamo in condizione di riferirvi in qualsiasi momento chi abbia avuto accesso all'anagrafe tributaria e perché. Da un lato, c'è una procedura interna che deve autorizzare preventivamente l'accesso e, dall'altro, c'è la registrazione dell'accesso non solo presso la SOGEI, ma anche presso le nostre strutture. Siamo in condizione di monitorare questi accessi. Non nascondo e non nego che in qualche caso ci sono stati accessi abusivi, puntualmente portati a conoscenza dell'autorità giudiziaria. Penso che il problema, se occorre, possa portare anche a un inasprimento delle sanzioni. L'aspetto importante però è che questo rischio non impedisca l'accesso e che non sia un motivo, ancorché validissimo, per impedire la comunicazione tra le singole banche dati.

Ricordo sempre che negli Stati Uniti — non devo certo ricordarlo a loro — non esistono tante banche dati, ma una sola. Si possono introdurre filtri, in modo che da limitare gli accessi. Ognuno potrebbe vedere solo la parte di propria competenza. Questo tema va disciplinato in modo molto rigido, proprio perché la tutela dei cittadini non deve essere mai penalizzata oltre certe misure, soprattutto laddove essi non hanno alcuna responsabilità.

Restava la domanda sui comuni, nostra croce e delizia. Sapete che i comuni partecipano all'accertamento. Hanno il 100 per cento del maggiore gettito. Abbiamo stipulato molte convenzioni, sia a livello regionale, sia con i comuni, ma non esiste un collegamento telematico o di banche dati con i comuni. Esistono solo alcuni collegamenti con l'anagrafe relativi alla popolazione residente e alle carte di identità, ma, allo stato attuale, lo scambio di informazioni, laddove avviene, avviene sostanzialmente su base cartacea.

ALESSANDRO PAGANO. Vorrei solo dichiarare la mia soddisfazione, perché era chiaro che le risposte non potessero arrivare tutte, generale. Ho fatto leva sulla sua relazione, non casualmente l'ho citata.

Lo preciso con grande rispetto e stima del collega Gutgeld, ma in generale le questioni sono state ben evidenziate nella relazione. Forse io ho enfatizzato alcuni aspetti, ma solo per dire che sono soddisfatto, perché è chiaro che, a questo livello di discussione, non poteva arrivare che questo tipo di risposte, che dimostra soprattutto una filosofia, un'impostazione nuova rispetto a qualche anno fa.

Il dato interessante comunque è anche un altro. Non è soltanto una funzione di controllo quella che, secondo me, dobbiamo esercitare, ma è anche e soprattutto una capacità di dialogo e di trasmettersi esperienze diverse. Qui ci sono esperienze professionali tra le più diverse, perché tutti, credo, facciamo politica *pro tempore*. Il fatto di poter incrociare questi elementi può essere utile e reciproco, perché anch'io ho appreso molto oggi. Ciò consente anche di farsi un'idea di massima dell'interesse che stiamo svolgendo, che è quello del Paese. Porremo il seguito delle domande quando verremo a farle visita.

PRESIDENTE. Se non ci sono ulteriori domande, chiedo alla Commissione in maniera ufficiale se vogliamo raccogliere l'invito del Comandante generale a svolgere una visita a breve nei loro uffici per continuare la discussione, magari in maniera un po' meno formale. Penso che questo sia un tema di interesse generale: l'incontro della Commissione di vigilanza sull'anagrafe tributaria con lo Stato maggiore della Guardia di finanza è una opportunità che, secondo me, va accolta e organizzata in breve tempo. La ringraziamo davvero del tempo, dell'attenta analisi e delle risposte fornite.

SAVERIO CAPOLUPO, *Comandante generale della Guardia di finanza*. Vorrei che questo capovolgimento di filosofia operativa da parte della Guardia di finanza e questa misurazione reale del nostro apporto fosse molto chiara anche dal punto di vista politico: siamo ovviamente disponibili a ricevere suggerimenti. All'onorevole Zanetti dico che so, se non altro perché scrivevamo sulla stessa rivista, che qui ci sono persone che hanno tanto da insegnarci: sono ben felice di confrontarmi e di ricevere sollecitazioni, indicazioni e suggerimenti.

PRESIDENTE. Questo è lo spirito costruttivo della Commissione. La Guardia di finanza ha anche interesse a umanizzare la percezione dei cittadini nei suoi confronti per un rapporto migliore.

SAVERIO CAPOLUPO, *Comandante generale della Guardia di finanza*. I blitz sono finiti!

PRESIDENTE. Ringrazio il Comandante generale della Guardia di finanza e i suoi collaboratori, e dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 10.25.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

DOTT. VALENTINO FRANCONI

*Licenziato per la stampa
il 15 gennaio 2014.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

