

trasportati su gomma lungo i corridoi controllati dalla piattaforma UIRNet ed eliminare i controlli manuali e le relative soste per eseguirli allo sbarco/imbarco delle merci o all'entrata/uscita dai terminal/magazzini situati nei porti e negli interporti.

### 9.2.3. Preclearing

Questo progetto prevede che dichiarazioni doganali telematiche vengano trasmesse prima che la nave entri in porto. In tal modo i container, selezionati nel frattempo dal sistema informatico doganale per un controllo, verranno scaricati direttamente nelle aree di verifica, mentre gli altri potranno essere immediatamente sdoganati liberando lo spazio portuale.

### 9.3. Il percorso ad ostacoli per una dogana comunitaria

Entro la fine del 2013 si prevedeva di definire le disposizioni di applicazione del Codice Doganale Modernizzato (CDM) e di completare l'integrazione dei sistemi informatici dei 27 Stati membri, per giungere alla realizzazione di una dogana paneuropea completamente elettronica (*e-customs*), che avrebbe dovuto garantire l'uniformità di applicazione della normativa nel territorio dell'UE.

Il percorso verso l'integrazione sostanziale ha, però, subito una pesante battuta d'arresto a seguito dell'entrata in vigore del Regolamento comunitario 16 febbraio 2011, n. 182, di riforma del cd "sistema comitologia". Tali disposizioni hanno reso necessaria la stesura di una nuova versione del Codice che tenesse conto delle nuove procedure di comitologia per l'approvazione delle relative disposizioni di applicazione.

Secondo le indicazioni provenienti dalla Commissione europea si prevede che il codice modernizzato (UCC – *Union Customs Code*) entri in vigore nella nuova versione entro giugno 2013, abrogando il precedente Regolamento n. 450 del 2008. L'entrata in vigore degli atti delegati e degli atti di implementazione relativi alle disposizioni di applicazione è invece prevista entro il termine massimo del 1° gennaio 2015.

L'approvazione di questa normativa sarà accompagnata da una versione aggiornata del *Multi Annual Strategic Plan* (MASP) e da un *IT Master Plan*, recanti la pianificazione e le strategie per lo sviluppo dei sistemi informatici a supporto dei nuovi processi descritti nel Codice Modernizzato.

La piena e completa applicazione del codice e di tutti i suoi istituti e il completamento dei sistemi informatici a supporto è prevista a fine 2020.

L'Agenzia delle dogane sostiene, infine, l'adozione di sistemi di *information technology* comuni che garantiscano l'applicazione di procedure/controlli/sanzioni doganali uniformi sul territorio dell'Unione e si oppone a deroghe, già presenti nell'attuale formulazione dell'UCC, per il mantenimento a livello nazionale di procedure cartacee, che causano distorsioni di traffico.

### 9.4. Accise: dalla telematizzazione alla digitalizzazione

L'Agenzia delle dogane, secondo le disposizioni contenute nel decreto legge 3 ottobre 2006, n. 262, recante "Disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria", è stata chiamata a svolgere un ruolo importante per la semplificazione e la velocizzazione delle attività di controllo sulle accise.

Le nuove disposizioni hanno consentito la telematizzazione: a) delle dichiarazioni di immissione in consumo di energia elettrica e di gas naturale (dematerializzazione di circa 16.000 dichiarazioni annue e digitalizzazione degli adempimenti relativi alla presentazione delle dichiarazioni e delle rettifiche di parte per 16.000 aziende); b) dei dati della contabilità dei depositari autorizzati nel settore dei prodotti energetici (sono state dematerializzate circa 140.000 comunicazioni annue e sono stati digitalizzati gli adempimenti relativi alla presentazione dei prospetti contabili e delle rettifiche di parte per oltre 350 operatori). I dati trasmessi giornalmente riguardano circa il 90% delle accise accertate, nonché dei dati della contabilità per circa 40.000 operatori (16.000 del settore alcolici e 24.000 del settore prodotti energetici).

Questi interventi hanno determinato una sostanziale riduzione degli oneri amministrativi a carico degli operatori. Gli sforzi organizzativi compiuti hanno comportato l'eliminazione del *front-office* (non è più necessario consegnare i dati della contabilità agli uffici delle dogane) e degli errori formali di compilazione (il sistema comunica agli utenti gli errori rilevati e registra soltanto le dichiarazioni formalmente corrette) e favorito la *compliance*, riducendo il contenzioso. La qualità e tempestività dei dati così trasmessi facilita, infatti, le procedure di controllo, rendendole più mirate e uniformi.

Gli interventi di più ampio respiro hanno riguardato la gestione telematica del documento di accompagnamento dei prodotti sottoposti ad accisa in regime sospensivo, la cui circolazione a livello comunitario è stata da ultimo disciplinata dalla Direttiva 2008/118/CE, recepita nell'ordinamento nazionale dal D.Lgs. 29 marzo 2010, n. 48. Il progetto di telematizzazione di questi documenti di accompagnamento è stato, quindi, pianificato in linea con l'attuazione del progetto comunitario EMCS (*Excise Movement and Control System*).

Dal 1° gennaio 2011 la loro circolazione avviene obbligatoriamente sulla scorta del documento amministrativo elettronico (e-AD), previsto dal Reg. CE n. 684 del 2009 e concernente le procedure informatizzate relative alla circolazione dei prodotti sottoposti ad accisa.

La sostituzione del documento di accompagnamento cartaceo con l'e-AD ha avuto un impatto estremamente positivo sull'attività di operatori e uffici. Oltre a permettere la visibilità in tempo reale degli accadimenti fiscalmente rilevanti, ha determinato l'uniformità di comportamento degli operatori economici e degli uffici territoriali e l'eliminazione di errori di compilazione.

Con l'utilizzo dell'e-AD si stanno determinando le condizioni per l'applicazione anche al settore accise della gestione automatizzata del rischio. Acquisendo in tempo reale i documenti utilizzati per la movimentazione delle merci è possibile, infatti, determinare in tempo reale il grado di rischio di ciascuna operazione e ottenere i medesimi benefici che si sono avuti attraverso la politica dei controlli attuata nel settore delle dogane.

La telematizzazione, così come impostata, ha favorito altresì il processo di innovazione aziendale a tutto beneficio di una complessiva riduzione del *digital divide* nazionale.

Sono state, inoltre, realizzate e rese disponibili le funzionalità che: a) forniscono automaticamente al sistema dell'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato gli e-AD inerenti il settore dei tabacchi lavorati; b) consentono alla Guardia di finanza la consultazione delle informazioni per l'espletamento delle attività di controllo di competenza attraverso una funzione che in tempo reale consente la visualizzazione di

tutti i dati relativi ad un singolo e-AD; c) permettono la fornitura al Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali delle informazioni per l'espletamento delle attività istituzionali di controllo su strada per i prodotti vitivinicoli.

Un altro momento particolarmente qualificante del progetto di telematizzazione è consistito nella definizione di un percorso che, per fasi successive, ha preparato le imprese agli obiettivi imposti dalle norme comunitarie di completa digitalizzazione delle procedure.

Questo percorso è stato definito a seguito di quanto emerso da un'approfondita analisi dello scenario nazionale, che ha evidenziato la necessità di procedere attraverso adeguamenti progressivi, al fine di consentire alle imprese un graduale adattamento della struttura organizzativa.

Nella prassi, si sta già rilevando una sostanziale riduzione degli oneri amministrativi a carico degli operatori che compensa gli sforzi organizzativi che sono stati fin qui compiuti.

Un'ulteriore sostanziale riduzione degli oneri amministrativi si è avuta nel corso dell'anno 2012, con la realizzazione della fase del progetto di digitalizzazione dedicata alla "scritturazione telematica" dei registri di carico/scarico, prevista dal decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16, convertito con modificazioni dalla legge 26 aprile 2012, n. 44 ("Eliminazione dei registri cartacei autorizzati e vidimati dagli uffici delle Dogane"). Nel 2013 si dovrebbe giungere alla digitalizzazione dei processi connessi al controllo di altri documenti di accompagnamento delle merci assoggettate alle accise e ad altre imposte indirette (ad esempio, DAS, XAB). Con il completamento di quest'ultima fase si potranno determinare le condizioni per la massima semplificazione dell'intero processo di gestione delle accise (ad esempio, eliminazione dei prospetti riepilogativi delle partite ricevute, delle scritturazioni dei movimenti su registri pre-vidimati e della bollatura dei DAS, nonché lo svincolo automatizzato delle garanzie prestate, il calcolo automatico dei cali di trasporto e la chiusura automatica degli e-AD all'esportazione).

Anche per la telematizzazione delle accise si è tenuto conto della necessità di razionalizzare i flussi informativi tra Agenzia delle dogane ed utenza, soprattutto verso altre amministrazioni centrali e locali. Come già accennato, nel settore dogane l'offerta dei servizi *on-line* si estende anche ad altre Amministrazioni, secondo il paradigma dello Sportello Unico, così da consentire una notevole semplificazione degli adempimenti nell'esecuzione.

#### 9.5. Integrazione dei processi e delle banche dati

Nonostante i grandi progressi fin qui compiuti sul piano dell'informatizzazione, restano ancora alcuni nodi operativi da sciogliere, al fine di poter utilizzare pienamente le possibilità offerte dalle nuove tecnologie e dall'esperienza accumulata dalle dogane a livello nazionale e comunitario nel predisporre un "presidio" informativo e informatico sui flussi commerciali.

Il contrasto all'evasione/elusione fiscale richiede, infatti, la massima circolarità delle informazioni fra i diversi enti che a vario titolo intervengono nei processi correlati.

Tutti i soggetti della pubblica amministrazione, così come auspicato dal codice dell'Amministrazione digitale, debbono impegnarsi in un processo di digitalizzazione coordinato e condiviso dell'azione amministrativa, che presuppone una modifica dei processi di servizio riformulati alla luce delle opportunità offerte dalle tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

Questa modifica dei processi determina la contemporanea razionalizzazione dei flussi informativi, che è necessaria per il “riuso” sistematico dei dati pubblici, al fine di ridurre i costi e gli adempimenti.

Queste esigenze s’innestano su un contesto tecnico-organizzativo in cui ogni Ente ha sviluppato in modo autonomo i propri processi amministrativi, che a loro volta devono essere supportati da applicazioni informatiche e banche dati proprietarie.

L’Agenzia delle dogane mette a disposizione, ancorché a titolo gratuito, a regioni, province e comuni dati e informazioni tramite sistemi improntati alla massima fruibilità, il cui grado di utilizzo è quasi residuale. Nell’esperienza, infatti, l’accesso a basi di dati non sembra garantire che le stesse siano utilizzate per aumentare la capacità di controllo delle pubbliche amministrazioni e per migliorare la qualità del servizio erogato al cittadino.

I risultati migliori si sono ottenuti condividendo tra più Amministrazioni i progetti di innovazione dei processi, così da realizzare sistemi di cooperazione applicativa, che consentono di condividere informazioni e basi di dati, attraverso l’integrazione dei processi di competenza.

Il grado di utilizzo delle informazioni è direttamente proporzionale alla loro fruibilità, che diviene massima qualora i processi automatizzati si integrino nei processi di gestione.

In realtà, la semplice fornitura o messa a disposizione di una banca dati non desta interesse, né porta a benefici immediati in termini di maggiori controlli e di contrasto all’evasione, se le informazioni vengono “parcheeggiate” e non direttamente utilizzate da un processo automatizzato.

A tal fine, occorre far evolvere le esperienze di cooperazione già concretizzate e quelle in fase di sviluppo nell’ottica del *single-window*, tenendo presenti alcuni passaggi fondamentali riguardanti il “metodo” da adottare.

La strategia sottesa si concentra non solo nel perseguire la dematerializzazione del documento cartaceo ma, soprattutto, nel perseguire la digitalizzazione degli adempimenti, analizzando e modificando i processi di acquisizione dati e di controllo, così da razionalizzare i flussi informativi tra amministrazioni e tra amministrazioni ed utenza (ad esempio, significativi risultati sono stati ottenuti modificando il processo di fornitura dei dati alle Regioni sui prodotti petroliferi erogati dai distributori di carburante).

In prospettiva, la necessità di potenziare le azioni di contrasto all’evasione fiscale pone l’esigenza di disporre di servizi progettati in modo strutturato e organico per supportare gli Enti nello svolgimento dei propri compiti istituzionali.

A parere della Commissione, seguendo l’idea generale di “Sportello Unico” si deve operare per evitare la doppia trasmissione da parte dei contribuenti delle medesime informazioni, nonché per sviluppare sistemi che ottimizzino e semplifichino le attività degli enti coinvolti e che migliorino la qualità e la tempestività dei dati acquisiti.

Il modello descritto si fonda sostanzialmente sul principio generale secondo cui se, in forza di un adempimento amministrativo, le aziende sono tenute a trasmettere informazioni ad un ente, quest’ultimo deve farsi carico di controllarne la qualità e la completezza e poi deve reindirizzarle agli altri enti che hanno titolo ad utilizzarle o a controllarle.

Tornando al tema particolare dello scambio informativo con l’anagrafe tributaria, già operante per i dati dell’*import/export* allo scopo di integrare il profilo fiscale del contribuente, va sottolineato l’incremento di dati e informazioni di

particolare rilevanza desunti dai sistemi cooperativi realizzati per *e-customs*. Al riguardo, l'Italia ha stabilito di utilizzare il Codice Fiscale/Partita Iva come codice identificativo dei soggetti che effettuano operazioni doganali nel territorio dell'U.E. ai fini EORI (*Economic operator Registration Identification*).

Questa soluzione accelera e favorisce la realizzazione del *single window* tra il settore doganale e quello fiscale, identificando univocamente, anche a livello comunitario, un soggetto dal punto di vista doganale e fiscale, allo scopo di tracciarne il profilo complessivo ai fini dell'analisi dei rischi comune a tutti gli Stati membri.

#### 9.6. *La dichiarazione in dogana di valori imponibili non veritieri al momento dell'importazione.*

Il fenomeno fraudolento della sotto-fatturazione, ossia il contrabbando attuato attraverso la dichiarazione di un valore imponibile non veritiero, si concretizza nell'evasione dei diritti doganali dovuti, in particolare IVA e dazi, e preconstituisce la base per ulteriori violazioni di tipo tributario, quali quelle proprie delle attività commerciali "al nero" e di natura valutaria-finanziaria, che derivano dal riciclaggio dei proventi del contrabbando e da altri delitti, di natura extra-tributaria, spesso riconducibili agli stessi flussi commerciali a rischio, quali il reato di contraffazione.

Tali attività fraudolente, oltre a causare mancati introiti per l'erario, contribuiscono largamente alla distorsione del mercato, sia nazionale sia intra-comunitario, con l'immissione in vendita di prodotti che, per effetto del meccanismo descritto, possono invadere il mercato realizzando una forma grave di concorrenza sleale nei confronti della produzione e della commercializzazione lecita.

Di particolare rilevanza nella definizione degli elementi cardine del fenomeno è, inoltre, l'esistenza di organizzazioni aziendali, logistiche, commerciali e criminali, funzionali alla realizzazione degli illeciti.

##### 9.6.1. *Gli ambiti internazionali di intervento, le distorsioni di flusso da un paese all'altro dell'Unione europea, l'analisi dei valori medi e delle quantità importate*

Le analisi sul tema da parte dell'Agenzia delle dogane sono state condotte comparando i dati relativi ai quantitativi importati e ai valori statistici relativi ai settori merceologici a rischio (abbigliamento, calzature, borse, ovvero i prodotti di punta del *made in Italy*).

I dati utilizzati per l'analisi sono tutti di fonte EUROSTAT (consultabili nel sito <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu>) e aggiornati al 31 dicembre 2011.

Dall'analisi di tali dati è emerso che nel periodo in cui in Italia è stata più forte l'attività di contrasto alla "sottofatturazione" si è verificata, a fronte dell'aumento del valore medio imponibile dichiarato, una diminuzione dei quantitativi importati nei porti italiani. Nello stesso periodo, le quantità degli stessi prodotti cinesi importati dall'Unione Europea sono notevolmente aumentate, evidenziando una rilevante distorsione di traffici dagli scali italiani a vantaggio di quelli di altri paesi membri dotati di un dispositivo di controllo doganale meno attento al fenomeno della sottofatturazione. Si è dunque rilevato che la scelta dell'approdo ha talvolta palesemente seguito scelte elusive assunte da organizzazioni commerciali dedite a finalità fraudolente, anziché perseguire criteri di efficienza che avrebbero condotto a sane

modifiche di destinazione delle merci correttamente riconducibili al diverso spessore delle politiche portuali e/o di investimenti logistici sviluppati dai diversi Stati membri.

Così l'Italia, che nel 2003 era il primo paese importatore di abbigliamento dalla Cina, ha perso via via terreno, proprio mentre l'importazione nell'Unione Europea cresceva fino a raddoppiare, dirigendosi prima verso la Spagna, e poi in modo fortissimo anche verso Germania e Regno Unito.

A partire dal 2010-2011 si sono stabilizzate le posizioni di Germania e Regno Unito e hanno cominciato a perdere quota Olanda e Spagna, dove negli ultimi anni si sono alzati i prezzi medi all'*import*, e sono cresciute in maniera rilevante le importazioni nella Repubblica Ceca, proprio a fronte di valori imponibili medi all'importazione bassissimi.

In termini più strettamente economici, in Italia i valori medi delle importazioni sono cresciuti dal 2003 al 2011 di quasi quattro volte, mentre la Germania e la Gran Bretagna hanno acquisito un considerevole flusso di merci con valori imponibili che fino al 2010 (nel caso della Germania) o al 2011 (per il Regno Unito) non hanno mai superato il livello del 2003.

La Repubblica Ceca ha mostrato, invece, una crescita rilevante di quantità importate, passate dalle circa 30.000 tonnellate del 2007 alle circa 150.000 del 2011, collocandosi tra i grandi importatori di abbigliamento cinese pur in mancanza di scali portuali. Il valore medio di sdoganamento, nello stesso periodo, in Repubblica Ceca, già su livelli esigui nel 2007 ha assunto nel 2011 un livello più che dimezzato pari a 1,87 Euro per chilogrammo di prodotto. Si tratta, cioè, di un valore ormai prossimo alla quotazione internazionale delle materie prime incorporate nel prodotto (ad esempio, il cotone).

Analoghi valori esigui, possibili fonti di distorsioni, si evidenziano per altri paesi, quali, ad esempio, Ungheria, Romania e Slovacchia, che presentano rispettivamente un "prezzo di sdoganamento" per chilogrammo di abbigliamento cinese pari, rispettivamente, a 2,78 euro, 2,12 euro e 2,40 euro. Parallelamente, quegli stessi Paesi nel corso degli ultimi otto anni hanno acquisito quote consistenti di importazioni proprio per effetto del "*dumping* da valore di sdoganamento". Emblematica in tal senso è la quantità di prodotti tessili complessivamente importati dalla Repubblica Ceca e dalla Slovacchia (pari a 211.000 tonnellate), che nel 2011 rappresentano un volume pari alla metà circa dell'abbigliamento cinese importato dalla Germania e ben superiore a quello importato dall'Italia (172.000 tonnellate).

Negli ultimi nove anni l'Italia ha tenuto o addirittura ridotto il flusso di importazioni dalla Cina, proprio mentre in Europa l'importazione di abbigliamento è più che raddoppiata e in Germania triplicata.

Anche nel settore delle calzature il fenomeno è sostanzialmente identico. Il *range* relativo ai valori di sdoganamento delle importazioni di calzature di origine cinese si presenta meno ampio di quello registrato per l'abbigliamento, ma è comunque rilevante ai fini di possibili distorsioni di traffico.

Spicca anche in questo caso la dinamica delle quantità importate dalla Repubblica Ceca che passano dalle 19.000 tonnellate del 2003 alle circa 91.000 del 2011 a fronte di un valore medio di sdoganamento che è sceso dai 2,85 euro/Kg. del 2003 a 1,61 euro/Kg. dello scorso anno.

Parallelamente l'Italia ha importato nel 2011 circa 80.000 tonnellate di calzature cinesi a un valore medio di 10,69 euro /kg.

Analogamente a quanto accade per il tessile, anche nelle calzature la Slovacchia denuncia una dinamica vivace. Durante gli otto anni considerati le quantità importate sono passate da 9 mila a 33 mila tonnellate con un valore di sdoganamento che nel 2011 si è attestato a 2,25 euro/Kg.

Complessivamente, la Repubblica Ceca e la Slovacchia importano oggi circa l'11,7% delle quantità di calzature cinesi importate dall'Unione Europea, rappresentando però solo il 2,8% circa del valore totale. Congiuntamente i due Paesi rappresentano il terzo polo d'importazione in Europa, superati solo dal Regno Unito (primo in graduatoria, che nel periodo ha triplicato le quantità, riducendo però, seppure lievemente, il valore medio inferiore comunque del 30 % a quello italiano e del 26% a quello tedesco) e dalla Germania.

Sempre ragionando sulle quantità, il quarto importatore comunitario di calzature cinesi è la Spagna, che nel periodo considerato non ha mai sdoganato a valori mediamente superiori ai 6 euro per chilogrammo, pur triplicando le quantità importate.

Di anno in anno gli uffici dell'Agenzia delle dogane hanno dovuto seguire le distorsioni di flusso, cioè il decremento delle quantità importate presso i porti italiani, perché gli operatori hanno scelto i porti del nord Europa.

Negli anni in cui i flussi in importazione delle merci a rischio sono fortemente diminuiti, gli uffici sono stati impegnati in massicce campagne di revisioni d'accertamento (controlli *a posteriori*), che si sono concretizzate nell'aumento o nella stabilizzazione dei maggiori diritti accertati e nell'individuazione dei soggetti a rischio anche quando, per il citato decremento dei flussi all'importazione, si è proceduto a sequestri di minori quantitativi.

Negli stessi anni, l'elevato numero di controlli sia in linea, sia in revisione di accertamento ha comportato, come conseguenza dei valori imponibili dichiarati al momento dell'importazione, una maggiore entrata in termini di dazi e IVA definitivamente riscossi.

Al di là dei risultati diretti acquisiti in relazione alle attività di contrasto, si può ritenere che l'azione di deterrenza svolta dall'Agenzia delle dogane abbia prodotto tra il 2005 e il 2011, in virtù della crescita del valore medio dichiarato, un maggiore incasso di dazi e IVA all'importazione pari a circa 3,7 miliardi di Euro, sempre con riferimento ai soli settori merceologici dell'abbigliamento, calzature e borse.

L'Agenzia delle dogane ha analizzato le distorsioni dei flussi a rischio, segnalando ai Paesi membri sia la rilevanza del fenomeno in generale per la sua attinenza ad altre fattispecie illecite (riciclaggio, contraffazione, concorrenza sleale, violazioni fiscali connesse alla commercializzazione "al nero", e alle conseguenti violazioni valutarie), sia la necessità di procedere al rafforzamento dei controlli all'importazione dei soggetti in pregiudizio dei quali in Italia sono state individuate irregolarità. Numerose sono state le segnalazioni e le analisi mirate inoltrate alle amministrazioni doganali tedesca, francese, spagnola, ungherese e austriaca.

Specifiche analisi di rischio e relazioni tecniche sui meccanismi di frode individuati e sui *modus operandi* utilizzabili per il loro contrasto sono state inoltrate dall'Agenzia delle dogane agli organismi comunitari e all'OLAF (Ufficio Europeo per la lotta antifrode), che ha emanato, in relazione allo stesso fenomeno criminale, la INF AM 15-2007.

Nel 2009, nell'ambito della D.G. TAXUD, è stato creato un gruppo di esperti sulla sottofatturazione composto da delegazioni di sette Stati membri e dell'OLAF, al fine di sviluppare strategie di controllo uniformi tra i Paesi dell'Unione. Un primo passo

è stato fatto svolgendo per due settimane, nei mesi di novembre e dicembre 2011, un'attività di controllo sulle spedizioni a rischio di tessili e di calzature di origine cinese con parametri di rischio identici in tutti i Paesi dell'Unione Europea. Tale attività di controllo è stata accolta con entusiasmo da molti Stati membri, alcuni dei quali, pur consapevoli delle elevate perdite causate ai *budget* nazionali e comunitari, sono tuttora sprovvisti di un adeguato sistema di controllo delle spedizioni a rischio per sottofatturazione. Gli esiti di tale attività di controllo, ancora provvisori, hanno evidenziato nella riunione tenutasi il 21 e il 22 febbraio 2012, il notevole divario esistente tra i Paesi che svolgono un'adeguata attività di controllo e quelli che non dispongono di un sistema altrettanto efficace. In questo stesso ambito, è stata anche prospettata la possibilità di istituire un sistema di profili di rischio permanenti nell'Unione Europea, la cui realizzazione rappresenterebbe un enorme passo in avanti per il contrasto alla sottofatturazione e alla conseguente perdita erariale degli Stati.

Il contrasto alla sottofatturazione è diventato inoltre tema di cooperazione con Paesi dell'area dei Balcani occidentali e della Turchia nell'ambito della "Iniziativa di Venezia", promossa dall'Agenzia delle dogane e supportata dal Ministero per lo sviluppo economico.

Infine, le recenti attività di analisi congiunta con le strutture dell'OLAF confermano che il fenomeno della sottofatturazione ha ormai assunto una notevole rilevanza internazionale e che è condizionato, in misura considerevole, proprio da organizzazioni criminali nazionali e transnazionali.

Per la Commissione le strategie illecite possono essere adeguatamente contrastate solo rafforzando e uniformando le azioni delle varie amministrazioni nazionali e comunitarie. Vanno, inoltre, previste sia tecniche di analisi coordinate (come, ad esempio, i profili di rischio che rendono necessari approfonditi controlli presso tutti i ventisette Stati membri quando vengono dichiarati valori imponibili esigui), sia squadre investigative comuni presso i maggiori punti di sbarco europeo a supporto delle amministrazioni nazionali.

Al riguardo, la Commissione ritiene che debbano essere valutate, anche a livello legislativo, tutte le iniziative che possano rafforzare la collaborazione tra tutte le amministrazioni interessate, anche attraverso un ulteriore rafforzamento delle strutture informatiche e delle interoperabilità tra le banche dati.

## 10. L'ATTIVITÀ DELLA GUARDIA DI FINANZA

L'obiettivo strategico istituzionale della Guardia di finanza nel contrasto all'evasione fiscale è perseguito essenzialmente attraverso il ricorso alle verifiche, che sono mediamente oltre 31.000 l'anno, e ai controlli, che mirano a prevenire la propensione all'evasione di massa e che sono circa 800.000 l'anno.

Le prime, che consistono in indagini più approfondite riguardanti società, imprese e lavoratori autonomi, sono finalizzate a riscontrare esattezza, veridicità e completezza delle basi imponibili dichiarate dai contribuenti e tendono a contrastare le forme di evasione più sofisticate, normalmente realizzate da strutture imprenditoriali complesse, che ricorrono a pratiche particolarmente insidiose (triangolazioni fra più società spesso allocate in Paesi diversi, esteroinvestizione, intestazione fittizia di patrimoni, aggiramento della normativa fiscale mediante operazioni prive di valide ragioni economiche), basate su una artificiosa rappresentazione della realtà dei fatti gestionali.

I secondi, che si sostanziano in attività ispettive limitate a singoli atti di gestione - riguardanti 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 - sono volti al contrasto della cosiddetta evasione diffusa o di massa, realizzata dall'ampia platea di piccole imprese e di lavoratori autonomi (pari a oltre 5 milioni e mezzo di partite IVA), che, operando a diretto contatto con i consumatori finali, possono evadere attraverso comportamenti elementari, quali l'omessa certificazione dei corrispettivi.

In questo contesto, fondamentale importanza assume, quindi, la preventiva e preliminare attività di *intelligence* e di analisi di rischio finalizzate alla selezione dei contribuenti che annualmente vengono inseriti nei programmi di verifica. La predisposizione di tali programmi non può prescindere da un approfondito, metodico, costante ricorso alle risultanze delle banche dati dell'anagrafe tributaria alla quale i Reparti della Guardia di finanza hanno accesso. L'utilizzo di questo strumento rappresenta, dunque, un pilastro fondamentale e imprescindibile nell'organizzazione ed esecuzione della quotidiana attività di servizio di tutti i Reparti del Corpo.

La Guardia di finanza, al fine di incrementare la qualità e l'efficacia delle verifiche e dei controlli, ha inoltre elaborato precise direttive cui devono attenersi i Reparti e che possono così sintetizzarsi: a) i contribuenti da sottoporre a verifica devono essere selezionati attraverso l'azione di *intelligence*, l'analisi di rischio e il controllo economico del territorio; b) la formulazione di rilievi nei casi dubbi, connotati da incertezza normativa, ovvero fondati su interpretazioni di norme o su disconoscimenti di effetti fiscali di operazioni ritenute elusive o abusive, deve essere preceduta da previ contatti di coordinamento con l'Agenzia delle entrate; c) l'aggressione dei patrimoni dei responsabili dei reati tributari deve essere garantita con il sistematico interessamento dell'Autorità giudiziaria, al fine di aumentare i sequestri di beni in funzione della confisca obbligatoria dei valori corrispondenti alle imposte evase, ai sensi della legge n. 244 del 2007.

### 10.1. L'utilizzo dell'anagrafe tributaria nell'azione di *intelligence*, di controllo economico del territorio e di analisi del rischio.

Uno dei fattori chiave di successo per contrastare efficacemente l'evasione fiscale, come detto, 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 della Guardia di finanza pianificano gli interventi ispettivi al termine di un articolato *iter* di approfondimento delle informazioni a disposizione, ottenute attraverso una continua attività di *intelligence*, un'attenta analisi di rischio e del territorio, opportunamente riscontrati con le banche dati a disposizione.

In questo contesto, l'anagrafe tributaria è sicuramente la base dati di maggiore importanza, in quanto contiene non solo i dati delle dichiarazioni presentate dai contribuenti, ma anche numerose informazioni provenienti da fonti esterne riguardanti, ad esempio, i trasferimenti di capitali da e per l'estero tramite banche e intermediari finanziari, come previsto dalla legge sul monitoraggio fiscale, nonché l'esistenza di rapporti continuativi e di operazioni occasionali effettuate presso banche e società finanziarie, raccolti nella speciale sezione denominata "archivio dei rapporti finanziari".

La completezza delle informazioni fiscalmente rilevanti in essa contenute e le agevoli modalità di consultazione rendono l'anagrafe tributaria la banca dati di gran lunga più utilizzata ai fini della selezione dei contribuenti da sottoporre a verifica e per la preparazione degli interventi. Da un monitoraggio relativo all'attività dell'ultimo triennio emerge, infatti, che essa è stata interrogata in occasione di tutte le attività ispettive fiscali svolte dalla Guardia di finanza.

Per le suddette finalità di controllo e per gli altri scopi istituzionali, ogni anno sono mediamente eseguiti circa 3.000.000 di accessi all'anagrafe tributaria da parte dei 36.000 militari della Guardia di finanza abilitati alla consultazione, che sono tenuti ad osservare — ogni volta che si connettono alla rete — precise procedure di controllo interno, a garanzia del rispetto dei diritti dei cittadini e della riservatezza dei dati personali. Si tratta di misure di "sicurezza logica" aderenti alla normativa contenuta nel 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 e 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.

Naturalmente, nella prospettiva di una forza di polizia, non è sufficiente disporre di banche dati che garantiscano completezza, qualità ed aggiornamento dei dati, ma 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.

Una singola informazione, infatti, come ad 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 dal titolare e dai suoi familiari, ma anche agli ulteriori dati riguardanti disponibilità patrimoniali e finanziarie acquisibili tramite gli altri applicativi informatici di cui il Corpo dispone.

E', 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 l'avvio dei controlli. In quest'ottica, i Reparti territoriali del Corpo sviluppano, nell'ambito delle attività ispettive tributarie e delle più

articolate indagini di polizia giudiziaria, processi di lavoro che si basano sull'incrocio di tutti gli elementi informativi acquisibili delle oltre 30 basi di dati disponibili, tra cui si segnalano: a) Telemaco che, contenendo le informazioni pubbliche delle Camere di Commercio, rappresenta la più ampia e aggiornata banca dati sull'economia reale e sulla struttura imprenditoriale del Paese; b) "MERCE", contenente i dati relativi a tutti gli scambi commerciali con Paesi comunitari e non comunitari, in relazione alla quale sono state avviate intese volte a consentire anche alla Guardia di finanza di poter fruire delle maggiori potenzialità di analisi offerte dalla nuova piattaforma telematica in corso di predisposizione da parte dell'Agenzia delle dogane; c) "V.I.E.S.", che riporta tutti gli acquisti e le vendite intracomunitarie effettuate da soggetti IVA fino al trimestre precedente alla richiesta; d) "INPS/ISEE", che è 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; e) la "Banca dati dell'Osservatorio dei Lavori Pubblici", che fornisce informazioni relative agli appaltatori di opere pubbliche sull'intero territorio nazionale; f) l'applicativo "SISTER" (Sistema Interscambio Territorio), che permette di ottenere a video e in stampa visure catastali sia per i fabbricati che per i terreni, con lo stesso contenuto informativo e lo stesso aggiornamento che l'utente otterrebbe effettuando la medesima richiesta presso lo sportello dell'ufficio; g) l'archivio "R.E.T.I." (Richiesta Elenchi Titolari partita IVA), con cui è possibile estrarre elenchi di titolari di partita IVA selezionati in base a criteri preimpostati dall'utente; h) la banca dati "E.M.C.S. 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 (e-AD) che scortano tali movimentazioni; i) la "Banca Dati Accise" che permette di accedere ai dati relativi all'identificazione, al dimensionamento e alla localizzazione dei soggetti economici operanti nello specifico settore, nonché alle caratteristiche ed alla posizione fiscale dei prodotti dai medesimi detenuti e/o movimentati.

I dati contenuti nell'anagrafe tributaria sono, in primo luogo, utilizzati per lo sviluppo dell'attività di *intelligence* svolta dalla Guardia di finanza, ossia nella ricerca di elementi informativi di interesse nei confronti di un determinato soggetto.

Ciascun Reparto territoriale sviluppa quindi sul territorio di competenza 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, che consentono di svolgere con la massima concretezza e proficuità l'azione ispettiva. Questo processo si completa poi con il riscontro e la successiva elaborazione delle informazioni acquisite dalle varie fonti, attraverso la consultazione dei sistemi applicativi a disposizione.

L'esercizio continuo di questo lavoro di osservazione e analisi è anche alla base del controllo economico del territorio, e cioè della capacità che i Reparti hanno di mantenere un'aggiornata conoscenza delle manifestazioni di ricchezza e delle movimentazioni e degli impieghi di disponibilità patrimoniali e finanziarie più consistenti effettuati.

Proprio per rendere maggiormente spedite le attività di acquisizione, elaborazione e sviluppo operativo degli elementi sintomatici di capacità contributiva individuati dal Corpo, dal 2009 è in linea l'applicativo informatico C.E.TE. (Controllo Economico del Territorio), che è stato realizzato con l'apporto tecnico della SOGEL, in attuazione della previsione di cui all'articolo 83, commi da 8 a 11, del decreto legge n.

112 del 2008, convertito dalla legge n. 133 del 2008, con cui è stato varato uno specifico piano straordinario di controlli finalizzato ad utilizzare al massimo le potenzialità del metodo di determinazione sintetica del reddito delle persone fisiche.

La Guardia di finanza contribuisce all'attuazione di questo piano mediante l'esecuzione, ogni anno, di 40.000 controlli su indici di capacità contributiva (C.I.C.) volti ad acquisire, durante i servizi di controllo del territorio e a mare, nonché nel corso delle attività ispettive di carattere fiscale, i dati relativi al possesso degli elementi indicativi di capacità contributiva tabellari di cui al D.M. 10 settembre 1992, nonché degli altri beni non tabellari comunque espressivi di un alto tenore di vita.

Il sistema C.E.TE., da ultimo implementato con molteplici elementi di interesse operativo, è finalizzato proprio a razionalizzare la raccolta dei dati e degli elementi rilevati durante i controlli stradali, tributari, amministrativi e di polizia marittima effettuati quotidianamente dalle pattuglie e dalle unità navali, concernenti la posizione di singoli contribuenti che risultano possedere e utilizzare beni di lusso.

Gli elementi così acquisiti vengono poi inseriti nel sistema informatico e da questo incrociati con le risultanze delle banche dati disponibili. Attraverso l'elaborazione di tali dati, il sistema C.E.TE. consente di individuare ed estrapolare i soggetti che presentino significative incongruenze tra i redditi consumati e/o investiti e quelli dichiarati. Sulla base di queste informazioni, i Reparti del Corpo possono alternativamente: a) attivare interventi ispettivi per contrastare i fenomeni illeciti più articolati, mediante l'avvio di verifiche fiscali nei casi di presunta evasione fiscale di redditi prodotti lecitamente, ma non dichiarati, ovvero l'esecuzione di indagini patrimoniali ai fini antiriciclaggio, laddove emergano sospetti di reimpiego di proventi illeciti; b) inoltrare segnalazioni agli Uffici dell'Agenzia dell'entrate, ai fini dell'applicazione del "redditometro".

Sulla base dei dati acquisiti nell'ambito dei C.I.C. e rielaborati dal sistema C.E.TE., da maggio 2009 (data di attivazione dell'applicativo) a luglio 2011, la Guardia di finanza ha concluso 933 verifiche e controlli fiscali che hanno permesso di scoprire basi imponibili non dichiarate per 71,5 milioni di euro ed IVA evasa per 11,7 milioni di euro, ed ha inoltrato 2.716 segnalazioni all'Agenzia delle entrate ai fini dell'applicazione dell'accertamento sintetico.

Per quanto riguarda l'analisi di rischio, essa serve a contrastare i fenomeni di evasione più diffusi nelle diverse aree del Paese, utilizzando 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 di questa analisi ha permesso di ottenere risultati assai apprezzabili, nella fase di indagini che, incidendo su fenomeni articolati in più aree del Paese, ne valutano la replicabilità in altri contesti territoriali.

Sulla base di queste analisi, il Nucleo Speciale Entrate sviluppa uno studio di fattibilità per un "lavoro a progetto", procedendo alla raccolta dei dati acquisibili dai sistemi informativi, alla loro aggregazione e analisi puntuale, per poi studiare lo scenario economico di riferimento e la platea dei soggetti "a rischio".

A conclusione di questa attività, il Nucleo Speciale Entrate elabora con le tecniche di *project management* il piano di verifiche "a 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, bensì esclusivamente per via informatica, grazie all'utilizzo del

*software* Applicativo di Monitoraggio Indagini e Consuntivazione (A.M.I.C.O), realizzato dai Reparti Speciali insieme al *partner* tecnologico SOGEL.

Un ulteriore valore aggiunto di questi processi di lavoro è costituito dal fatto che, a livello centrale, vengono meticolosamente approfonditi tutti gli aspetti contabili, giuridici e operativi della fenomenologia di evasione che si vuole contrastare. Inoltre, grazie a questi qualificati studi, i Reparti riescono ad eseguire in tempi più contenuti gli interventi demandati, mantenendo elevati *standard* di qualità, con conseguenti riflessi positivi nelle successive fasi di accertamento e di riscossione.

La Guardia di finanza, a partire dal 2005, ha sviluppato più di 40 lavori a progetto, elaborati dal Nucleo Speciale Entrate del Comando Tutela Finanza Pubblica, alcuni dei quali, per la loro proficuità, sono stati riproposti in successive edizioni. Queste campagne ispettive hanno comportato l'esecuzione di oltre 25.000 verifiche con la verbalizzazione di elementi di reddito non dichiarati per circa 17 miliardi di euro, IVA dovuta e non versata per 2,9 miliardi di euro e la scoperta di 14.500 evasori totali e circa 34.000 lavoratori in nero e irregolari.

A questo riguardo, a titolo esemplificativo, si ricordano i progetti "PERSEO", "ALLIN", "BLACK HOUSE" e "INCOME ZERO".

Il primo è stato ideato per far emergere fenomeni di evasione legati all'incongruenza dei redditi dichiarati rispetto al tenore di vita dei contribuenti, manifestato dal possesso di beni rilevanti indici di capacità contributiva. In questo caso, l'analisi di rischio si è basata sull'incrocio dei dati relativi agli intestatari di beni di lusso, rilevati nel corso del controllo economico del territorio, con le informazioni presenti nell'anagrafe tributaria riferite ai redditi dichiarati dai medesimi soggetti e dagli altri appartenenti al nucleo familiare "fiscale". Sono stati così selezionati numerosi contribuenti, destinatari di specifiche attività ispettive, che, sulla base dei dati a disposizione, risultavano avere delle incongruenze significative.

Il secondo era, invece, teso a colpire forme di evasione fiscale internazionale poste in essere da persone fisiche residenti in Italia che non hanno dichiarato le vincite in denaro conseguite nel corso di tornei di "poker dal vivo" organizzati all'estero, spesso in paradisi fiscali. Insieme all'Agenzia delle entrate la Guardia di finanza ha acquisito, tramite fonti aperte, le informazioni riguardanti i profili dei giocatori di poker, tra cui quelle relative all'ammontare delle vincite. Il successivo incrocio con l'anagrafe tributaria e le altre banche dati ha consentito di individuare i soggetti che avevano ommesso di dichiarare le vincite in denaro conseguite, nei cui confronti sono state eseguite le conseguenti attività ispettive.

Il progetto "BLACK HOUSE", che è stato sviluppato in uno degli ambiti di intervento ritenuti dal Corpo prioritari, è finalizzato al contrasto del sommerso d'azienda e di quello connesso del lavoro nel settore delle compravendite di immobili poste in essere da soggetti economici.

L'analisi di contesto e di rischio svolta dal Nucleo Speciale Entrate ha consentito, infatti, di individuare società di capitali e numerose persone fisiche che, pur avendo alienato cespiti, non avevano incluso i relativi ricavi (e ulteriori componenti positivi di reddito) nelle pertinenti dichiarazioni fiscali in quanto non presentate ai fini delle imposte dirette e, in vari casi, anche ai fini IVA.

Il progetto "INCOME ZERO" è stato finalizzato all'esecuzione di attività ispettive nei confronti di esercenti arti e professioni e di associazioni tra professionisti risultati, all'esito dell'analisi di rischio eseguita, evasori totali o para-totali per aver percepito compensi (certificati da sostituti d'imposta) per un ammontare pari o

superiore a 100.000 euro, omettendo di presentare la prescritta dichiarazione dei redditi ovvero presentandola con l'indicazione di un importo inferiore.

Il Corpo della Guardia di finanza, in linea con le priorità definite dall'Autorità politica di riferimento, conferisce particolare rilevanza ai fenomeni di evasione fiscale più rilevanti per il bilancio dello Stato e che, per caratteristiche e spesso per la complessità dei meccanismi fraudolenti, richiedono una spiccata azione d'*intelligence*, un'analisi di rischio e metodologie d'intervento più incisive, tipiche di una moderna forza di polizia. In tale contesto, si inquadrano le attività di analisi e di indagine sui principali fenomeni di evasione internazionale, quali l'esterovestizione della residenza di società e di persone fisiche, le stabili organizzazioni occulte in Italia di imprese estere, gli acquisti da operatori situati in Paesi a fiscalità privilegiata, il *transfer price*, il *treaty shopping* e l'utilizzo strumentale dei *trust*.

I risultati dell'apposita analisi di rischio, denominata PLANET, sono poi resi disponibili ai reparti territoriali per gli sviluppi operativi del caso.

Lo strumento del "lavoro a progetto" è stato utilizzato anche in seno alla c.d. "Cabina di Regia Operativa", organismo interistituzionale previsto dall'articolo 83 del decreto legge n. 112 del 2008 per un più efficace contrasto alle frodi IVA, composto da rappresentanti dell'Agenzia 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. In tale ambito, nell'ultimo triennio, sono state complessivamente effettuate 452 verifiche fiscali, 240 delle quali hanno interessato soggetti "evasori totali", che hanno consentito di individuare oltre 2,3 miliardi di euro non dichiarati ai fini delle imposte sui redditi, IVA evasa per 700 milioni e di denunciare alle Procure della Repubblica 168 persone per reati tributari.

Anche in questo ambito, indispensabili sono risultati gli incroci delle banche dati: nel caso del progetto "SPONSIO" è stato sviluppato un piano per il contrasto delle frodi perpetrate da soggetti economici che hanno effettuato acquisti senza applicazione dell'IVA mediante l'emissione di false dichiarazioni d'intento. Tale fenomeno presenta diversi punti di contatto con le "frodi carosello", poiché anche questa metodologia di frode si basa sull'interposizione fittizia, in una reale operazione commerciale, di una società "fantasma", che, dichiarando falsamente di rivestire lo *status* di esportatore abituale, permette di effettuare acquisti senza pagamento dell'IVA. Successivamente, l'impresa "cartiera" cede al reale acquirente i beni ad un prezzo più basso di quello di acquisto, omettendo poi di presentare le dichiarazioni e di versare le imposte, con conseguenti danni alle casse dell'Erario e alle imprese oneste che subiscono la concorrenza sleale senza possibilità di competere ad armi pari.

Analizzato il fenomeno, è stato sviluppato il piano di interventi, individuando i contribuenti che, dopo aver emesso le citate dichiarazioni di intento (dal 2005 sussiste l'obbligo, per chi le riceve, di comunicarle telematicamente all'Amministrazione finanziaria), non hanno ottemperato agli obblighi di versamento delle imposte e non sono risultati essere effettivi "esportatori abituali". Ottenuti così indici di possibile pericolosità fiscale, sono stati eseguiti interventi di carattere fiscale e, nei casi più rilevanti, di polizia giudiziaria, che hanno permesso di svelare numerose frodi fiscali.

Per supportare l'importante attività di contrasto delle frodi IVA è stata realizzata con il supporto del Nucleo Speciale Entrate un'analisi di rischio, denominata EUROFISC, correlata alle attività svolte dalla Guardia di finanza con l'Agenzia delle

entrate nell'ambito dell'omonimo *network* per lo scambio di informazioni tra gli Stati U.E. in ordine a transazioni tra operatori comunitari connotate da indici di pericolosità fiscale. I risultati di questa analisi sono poi forniti ai Reparti territoriali per gli approfondimenti investigativi del caso.

Nell'ambito della collaborazione con l'Agenzia delle entrate è stato messo a disposizione della Guardia di finanza l'applicativo di Ricerca e Analisi Decisionale per l'Accertamento dei Redditi (RADAR), che contiene i dati raccolti dall'anagrafe tributaria e dagli Enti esterni nei confronti delle imprese e dei lavoratori autonomi che presentano le dichiarazioni fiscali. Tali dati sono organizzati in modo tale da consentire all'utente di acquisire in pochi secondi elenchi di contribuenti connotati da indizi di evasione specifici determinati sulla base dei criteri di ricerca impostati secondo le necessità dell'investigatore.

In prospettiva, ulteriori importanti informazioni utili per lo sviluppo delle analisi di rischio potranno essere desunte dalle comunicazioni, previste dall'articolo 21 del decreto legge n. 78 del 2010, riguardanti le operazioni rilevanti ai fini IVA d'importo non inferiore a 3.000 euro, che i soggetti passivi sono tenuti ad inoltrare telematicamente all'amministrazione finanziaria. Questa disposizione si affianca alle misure già introdotte dall'articolo 1, commi 1 e 2, del decreto legge n. 40 del 2010, convertito dalla legge n. 73 del 2010, che, ai fini del potenziamento della lotta alle frodi "carosello", ha previsto l'obbligo per i soggetti IVA di comunicare telematicamente all'Agenzia delle entrate tutte le cessioni di beni e le prestazioni di servizi effettuate o ricevute, registrate o soggette a registrazione nei confronti di operatori economici aventi sede, residenza o domicilio in Paesi a fiscalità privilegiata, nonché con altri Paesi o per determinati settori economici o tipologie di soggetti individuati con decreto ministeriale a causa di particolari rischi di frode fiscale.

Con queste funzioni si rafforzano notevolmente le funzioni di analisi di rischio e l'*intelligence* preventiva svolta ai fini della selezione dei soggetti da inserire nei programmi annuali di verifica, giacché le nuove e più ampie informazioni messe in rete da imprese e professionisti consentiranno, mediante opportuni incroci e correlazioni, di ricostruire i volumi d'affari dei fornitori e i costi sostenuti dai clienti nella loro effettiva dimensione, nonché permetteranno di individuare le spese e i consumi di maggior consistenza fatturati a contribuenti con redditi incongrui o incapienti.

#### 10.2. *Le indagini finanziarie per via telematica.*

Selezionati i soggetti da inserire nei programmi di verifica, segue l'attività di esecuzione delle attività ispettive, che la Guardia di finanza sviluppa con metodologie flessibili e diversificate a seconda dei fenomeni e delle caratteristiche dei singoli casi.

A questo riguardo, rilevano, in particolare, le indagini finanziarie, che permettono di ricostruire l'entità dei flussi di denaro, titoli e strumenti finanziari ricollegabili all'attività economica effettivamente svolta, per intercettare i proventi dell'evasione fiscale, per individuare i responsabili delle frodi, aggredire i patrimoni degli evasori e scoprire gli effettivi beneficiari delle evasioni più consistenti. Di qui la rilevanza dell'applicativo informatico "Indagini finanziarie", che costituisce l'espressione più avanzata dell'utilizzo razionale ed efficace della tecnologia informatica, ed è 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 più squisitamente tecnico, la connessione telematica tra gli Organi ispettivi e gli intermediari 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, si basa: a) sul sistema di "Posta Elettronica Certificata" (P.E.C.), che garantisce ai messaggi informatici scambiati con queste modalità di avere la stessa validità giuridica delle comunicazioni recapitate con raccomandata postale; b) sulla "firma digitale", che assicura, sia per le richieste degli Organi di controllo, sia per le risposte degli intermediari, l'identità dei mittenti e dei destinatari dei messaggi di posta elettronica.

Dal 30 ottobre 2007, inoltre, l'applicativo "Indagini finanziarie" è stato integrato con l'"Archivio dei rapporti con operatori finanziari", contenente tutte le informazioni relative ai rapporti intrattenuti e alle operazioni effettuate dai clienti degli intermediari finanziari a partire dal 1° gennaio 2005. Attraverso tale strumento è oggi possibile individuare preventivamente gli intermediari che gestiscono o hanno gestito rapporti finanziari e/o 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.

L'Amministrazione finanziaria è impegnata nel continuo aggiornamento e miglioramento di questo applicativo, allo scopo di rendere la piattaforma più completa e consentirne un'immediata fruibilità. A maggio 2012 erano in fase di avanzata predisposizione le procedure tecniche per mettere in linea la funzionalità di gestione delle istanze di proroga dei termini di risposta alle indagini finanziarie trasmesse dagli operatori ancora con modalità cartacee.

Le potenzialità di questo strumento investigativo sono destinate ad essere ulteriormente accresciute per effetto delle novità introdotte dal decreto legge n. 98 del 2011, che ha ampliato la platea dei destinatari delle richieste alle società e agli enti di assicurazione, con riferimento alle attività aventi natura finanziaria. Si tratta di un adeguamento normativo alla dinamica evoluzione del mercato finanziario, che offre anche prodotti assicurativi del "ramo vita" che, di fatto, sono utilizzati come modalità di impiego del risparmio alternativo alle tradizionali forme di investimento finanziario. In questo ambito rientrano anche alcune polizze vita "strutturate", legate a indici azionari o a quote di fondi comuni di investimento, che, come rilevato dall'esperienza operativa della Guardia di finanza, possono essere anche strumentalmente utilizzate per reinvestire i proventi frutto di evasione fiscale.

Questa novità legislativa dovrebbe consentire l'acquisizione di informazioni relative a tutti quei contratti di assicurazione sulla vita, attuati attraverso piani finanziari pluriennali di investimento e forme pensionistiche complementari individuali, che in precedenza sfuggivano al flusso di informazioni cui gli organi investigativi potevano avere accesso mediante la consultazione dell'Archivio dei rapporti finanziari. Il decreto legge n. 98 ha, inoltre, esteso l'ambito oggettivo delle indagini finanziarie, per cui ora possono essere acquisite anche le informazioni riguardanti le garanzie prestate da intermediari finanziari nell'interesse dei clienti.

### 10.3. *L'immissione da parte della Guardia di finanza di dati nell'anagrafe tributaria*