PRESIDENZA DEL PRESIDENTE MAURIZIO LEO

La seduta comincia alle 8,40.

(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).

Sulla pubblicità dei lavori.

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

Audizione di ufficiali della Guardia di finanza.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sull'anagrafe tributaria nella prospettiva del federalismo fiscale, l'audizione di ufficiali della Guardia di finanza.

L'audizione odierna, che è la prosecuzione della precedente, alla quale era presente il comandante generale della Guardia di finanza, è dedicata alle risposte ai quesiti che sono stati posti.

Prego il comandante Vicanolo di prendere la parola.

GIUSEPPE VICANOLO, *capo del III reparto della Guardia di finanza – operazioni*. Signor presidente, innanzitutto porto il saluto del Comandante generale, che ha ricevuto i quesiti che ci sono stati preannunciati subito dopo l'audizione scorsa, in relazione ai quali abbiamo preparato gli elementi di risposta che mi accingo ad illustrare.

PRESIDENTE. Mi scusi, comandante, potete poi formalizzare le risposte ?

GIUSEPPE VICANOLO, *capo del III reparto della Guardia di finanza – operazioni*. Senz'altro.

La prima domanda del senatore D'Ubaldo è relativa alla specificazione dei dati forniti nel corso dell'audizione del Comandante generale per regione, per categorie lavorative e per fasce di reddito. Conseguentemente, abbiamo allegato al documento che produciamo oggi cinque annessi. Il primo, per il 2009, riporta i risultati in materia di basi imponibili ai fini delle imposte sui redditi, verbalizzate per il recupero a tassazione; IVA dovuta e non versata e rilievi in materia di IRAP, suddivisi per comando regionale. Come vedete, il totale – 33,6 miliardi di imposte dirette, 9 milioni di IVA e 22,7 miliardi di IRAP – corrisponde ai dati forniti nell'audizione dal Comandante generale.

L'annesso 2 riporta i risultati concernenti i 7.500 evasori totali che sono stati verbalizzati nel 2009, suddivisi per ogni regione secondo le categorie economiche di appartenenza. Come notate, il settore più inciso da questa forma di evasione è senz'altro il commercio, insieme alle attività di servizi alle imprese, manutenzioni e riparazioni; seguono le costruzioni, con 1700 interventi, le attività manifatturiere, immobiliari, noleggio e informatica, con 891 interventi.

Gli annessi 3, 4 e 5 riportano sostanzialmente lo spacchettamento dei risultati in materia di imposte sui redditi conseguiti nel 2009 per ogni comando regionale, suddivisi per fasce di volumi d'affari dei soggetti verificati. La prima fascia comprende imprese e professionisti con un volume d'affari da 0 a 7,5 milioni; la seconda fascia da 7,5 milioni a 25 milioni; la terza fascia comprende i soggetti con volume d'affari di rilevanti dimensioni, sopra i 25 milioni. Il totale delle tre fasce corrisponde al totale dei rilievi sulle imposte sui redditi.

Nel 2009, l'incidenza della prima fascia in materia di IVA è quella più evidente; quindi, ai fini dell'evasione dell'IVA, i piccoli contribuenti continuano ad avere una rilevanza predominante. La seconda fascia, a livello di risultati, è quella delle rilevanti dimensioni; quella delle medie dimensioni si colloca su 1 miliardo di recuperi.

Ai fini IRAP, troviamo una corrispondenza con i risultati in materia di imposte sui redditi, nel senso che è la terza fascia, quella dei soggetti di più rilevanti dimensioni, che spicca per 12,7 miliardi di rilievi, seguita dalla prima fascia, con 7,1 miliardi, e dalla seconda con 2,8 miliardi.

Dal primo gennaio 2010, la classificazione dei contribuenti per fasce di volume di affari ai fini delle verifiche effettuate dalla Guardia di finanza e dall'Agenzia delle entrate è collocata su dimensionamenti parametrati a studi di settore da 0 a 5,1 milioni; la seconda fascia, dei soggetti di medie dimensioni, da 5 a 100 milioni; la terza fascia, sopra i 100 milioni: questo per coerenza della programmazione dell'attività di contrasto da parte della Guardia di finanza e dell'Agenzia delle entrate sulla stessa lunghezza d'onda.

Vengo alla domanda dell'onorevole Fogliardi relativa all'articolo 1, comma 1, del decreto-legge n. 40 del 2010, concernente lotta alle frodi fiscali e intervento per incentivi alle imprese. Il decreto prevede, quale provvedimento principale, la segnalazione obbligatoria al Ministero delle finanze di tutte le operazioni commerciali compiute con operatori economici aventi sede, residenza o domicilio in Paesi *black list*.

Il provvedimento, sicuramente necessario ed efficace, non può non richiamare alla mente analoghi obblighi fiscali del passato, quali per esempio l'invio a fine esercizio, con le dichiarazioni fiscali, degli elenchi clienti e fornitori di ciascun imprenditore o soggetto fiscale.

L'invio degli elenchi clienti e fornitori soprarichiamati era da intendersi superfluo o, indipendentemente dai Paesi *black list*, poteva e può rappresentare un elemento importante per il controllo della regolarità delle operazioni contabili? Stante l'intensificazione dei controlli incrociati tra le varie banche dati, che possono rappresentare un fondamentale ausilio nella lotta all'evasione e alle frodi, si ritiene possano esservi altri provvedimenti concreti in materia di controllo incrociato da inserire?

I nostri elementi di risposta sono in questo senso. Nell'esperienza della Guardia di finanza, la tracciabilità delle transazioni commerciali e finanziarie è molto utile per contrastare fenomeni evasivi più gravi e rilevanti, quali l'economia sommersa, le frodi all'IVA e l'evasione internazionale.

Per questa ragione, riteniamo che la procedura telematica di cui all'articolo 1, primo comma del decreto-legge n. 40 del 2010, finalizzata al monitoraggio delle cessioni di beni e delle prestazioni di servizi effettuate dai soggetti passivi all'IVA nei confronti di operatori economici aventi sede in paradisi fiscali, possa essere di grande aiuto per dare un'ulteriore spinta alla lotta alle frodi IVA nell'ottica di selezionare, con sempre maggiore accuratezza, gli obiettivi su cui mirare gli approfondimenti investigativi.

Del resto, l'incrocio tra le informazioni presenti nelle diverse banche dati dell'Anagrafe tributaria è alla base del metodo dei lavori a progetto dei reparti speciali del Corpo.

Alla stessa logica della tracciabilità delle transazioni economiche è ispirata la strategia di lotta agli illeciti in tema di appalti. In quest'ambito, infatti, con il decreto-legge n.39 del 2009 e con il decreto-legge n.135 del 2009, relativi rispettivamente alle opere di ricostruzione per l'emergenza del terremoto in Abruzzo e agli interventi infrastrutturali connessi all'Expo 2015 di Milano, è stata prevista la tracciabilità dei flussi finanziari afferenti agli appalti, ai subappalti e ai subcontratti aventi per oggetto lavori, servizi e forniture connessi agli interventi in questione, allo scopo di rafforzare l'efficacia dei controlli di prevenzione antimafia.

Infine, buone aspettative si intravedono nel disegno di legge « Piano straordinario contro le mafie », presentato dal Governo il 9 marzo 2010, costituente l'atto Camera n. 3290, contenente norme relative alla tracciabilità dei flussi finanziari correlati all'esecuzione di tutte le opere pubbliche, compresi i successivi subappalti e subcontratti mediante l'accensione di appositi conti dedicati.

In conclusione, riteniamo che la strada intrapresa sia quella giusta, tesa a introdurre non obblighi generalizzati di monitoraggio di tutti i rapporti economici attivi e passivi dei titolari di attività di imprese professionali, bensì obblighi specifici ai fini della tracciabilità delle transazioni a maggior rischio di illeciti gravi, come nel caso di *import-export* tra Italia e Paesi della *black list* e i paradisi fiscali e in quello degli appalti di opere pubbliche.

Per quanto concerne la seconda domanda dell'onorevole Fogliardi, sicuramente accanto ad imprenditori senza scrupoli e truffatori, che mettono in atto operazioni illecite in materia fiscale, operano consulenti o pseudo tali che forniscono idee e consigli per aggirare la norma. Gli ordini professionali che seguono in Italia la materia fiscale, come dottori commercialisti, esperti contabili, consulenti del lavoro, tributaristi, sono tra le poche categorie professionali prive di esclusive che spesso pagano sul piano etico la concorrenza sleale di tutti quegli operatori abusivi che si prestano a operazioni illecite senza mai apparire.

Si ritiene utile che, nell'ambito del riordino della normativa riguardante gli ordini professionali, venga finalmente valutata attentamente la possibilità di attribuire alle categorie soprarichiamate esclusive di certificazione e garanzia delle operazioni inviate, in modo da fornire un reale ausilio di collaborazione agli organi dello Stato preposti a tale attività, con conseguente obbligo di servizi solo ed esclusivamente di detti soggetti, escludendo soggetti terzi non abilitati a tali adempimenti ? I nostri elementi di risposta sono in questo senso. In linea generale, la collaborazione offerta agli organi di polizia tributaria durante l'esecuzione delle verifiche fiscali da parte di professionisti iscritti agli ordini, costituisce un'importante forma di garanzia, di serietà e tutela dell'affidamento, posto che gli stessi, oltre che essere in possesso di requisiti culturali precisi per l'iscrizione all'albo, sono tenuti anche al rispetto di specifiche regole deontologiche e comportamentali la cui inosservanza è sanzionata disciplinarmente.

Anche il legislatore ha messo in risalto l'importanza di tale collaborazione: da ultimo, è evidente l'introduzione del visto di conformità, ai sensi dell'articolo 10 del decreto-legge n. 78 del luglio 2009, che è stato reso obbligatorio per tutte le dichiarazioni IVA riportanti un credito di imposta superiore a 15 mila euro annui, da utilizzare in compensazione di altri debiti fiscali o contributivi, la cosiddetta « compensazione orizzontale ».

In questo modo, i dottori commercialisti, gli esperti contabili e i consulenti del lavoro iscritti agli albi, sono chiamati a ricoprire un ruolo nuovo, molto importante, di collaborazione con l'amministrazione finanziaria per la prevenzione delle illecite compensazioni IVA, in quanto devono verificare, per ogni cliente che si trovi nelle condizioni descritte, non solo la correttezza formale delle dichiarazioni IVA e dei calcoli delle liquidazioni, ma anche la regolare tenuta e conservazione delle scritture contabili obbligatorie e la

corrispondenza della contabilità con le risultanze delle fatture e della documentazione elementare.

Senza dubbio, si tratta di compiti delicati e nuovi, che hanno rilevanza pubblica fondamentale e che si affiancano a quelli già in vigore nel sistema antiriciclaggio, a seguito del decreto legislativo n. 231 del 2007.

È senz'altro condivisibile, dunque, l'auspicio che i lavori di riordino della normativa sugli ordini professionali siano l'occasione per rafforzare i requisiti di onorabilità, diligenza, lealtà e correttezza degli appartenenti agli albi, anche mediante una regolamentazione più dettagliata dei divieti di esercitare attività di consulenza e assistenza fiscale da parte di soggetti non iscritti.

Il senatore De Toni chiede in quali regioni italiane l'articolo 26 della legge delega n. 42 del 2009 sul federalismo fiscale è già una realtà. L'articolo 26 di questa legge detta i criteri direttivi per la cui puntuale attuazione devono essere emanati i decreti legislativi di attuazione. L'esperienza maturata dal Corpo, con gli oltre 500 accordi di cooperazione stipulati con le regioni, le province e gli enti locali, è senz'altro positiva e induce a pensare che esistano già i presupposti su cui costruire le relazioni di lavoro quotidiane, con i livelli di governo federale, con uno spirito costruttivo e leale.

Sempre il senatore De Toni chiede quali sono i tempi entro i quali il federalismo fiscale in tema di evasione sarà applicato in tutta Italia. Rispondo che l'articolo 2 della legge n. 42 del 2009 di delega al Governo prevede l'adozione dei decreti attuativi entro 24 mesi dalla data di entrata in vigore, ossia a decorrere dal 21 maggio 2009. Il comma 2 dello stesso articolo stabilisce che almeno uno di questi decreti venga adottato entro 12 mesi. A tale proposito, a marzo scorso, il Governo ha presentato lo schema di decreto legislativo sul federalismo demaniale, che riguarda l'attribuzione alle regioni e agli enti locali del patrimonio da valorizzare nell'interesse della collettività territoriale, in attuazione dello specifico criterio direttivo contenuto nell'articolo 19 della legge delega.

Il Ministro per la semplificazione normativa, nell'audizione del 27 aprile scorso in Parlamento, ha riferito che i passi successivi saranno l'approvazione del decreto sull'autonomia impositiva dei comuni e i decreti sui costi standard e sulla fiscalità regionale.

Un'altra domanda posta dal senatore De Toni è la seguente: come pensate di gestire la vostra attività nel rispetto delle autonomie locali, provinciali e regionali? Pensate sia possibile applicare un medesimo *database* e *software* per la gestione dei dati o vi sarà bisogno di programmi ad *hoc*? Vi è discrasia tra i vari protocolli d'intesa stipulati?

Il Comandante generale – questa la nostra risposta – nel corso dell'audizione del 28 aprile scorso, ha già sottolineato come la Guardia di finanza reputi di fondamentale importanza la creazione, con gli enti locali, di un clima di stretta coesione e di scambio reciproco di dati ed elementi utili per l'accertamento dei tributi erariali, regionali e locali. In particolare, nel futuro assetto del federalismo, il Corpo potrà assicurare la propria disponibilità e il proprio contributo soprattutto per quella che costituisce la sua vocazione istituzionale specifica, ossia l'investigazione riferita ai fenomeni di evasione più gravi e complessi che richiedono azioni di contrasto diffuse e ad ampio raggio.

In questo scenario, l'integrazione delle banche dati assolverà un ruolo molto importante per rendere effettiva e sistematica la collaborazione informativa tra organi centrali e territoriali. Pertanto, il lavoro di condivisione della rete informatica e tecnologica del fisco con le regioni e con gli enti locali è uno dei temi principali all'attenzione della Direzione generale delle finanze del Ministero dell'economia e delle finanze, come il direttore generale, professoressa Lapecorella, ha rappresentato davanti a codesta Commissione nel corso dell'audizione del 10 dicembre 2009. Tornando ai protocolli di intesa stipulati dalla Guardia di finanza

con gli enti locali, precisiamo che quelli in atto sono conformi a modelli standard, che sono stati predisposti dal Comando generale e sottoposti preventivamente all'approvazione del Ministero dell'economia e delle finanze. Per questo motivo, tali protocolli sono connotati effettivamente da un'uniformità sostanziale, salvo parziali adattamenti che corrispondono a esigenze operative peculiari rappresentate dagli enti locali.

Vengo alla domanda del senatore De Toni relativa alle linee guida tracciate dalla legge delega e alle disposizioni che emanerà il Ministro dell'economia e delle finanze. Queste linee guida e queste disposizioni garantiranno le reali necessità dettate dalla lotta all'evasione fiscale ? Noi pensiamo che l'impegno dei reparti della Guardia di finanza ad attuare i princìpi direttivi dell'azione di contrasto all'evasione fiscale, fissati dall'articolo 26 della legge delega n. 42 del 2009, secondo le norme che verranno emanate dal Governo con i decreti legislativi di attuazione del federalismo, sarà coerente con le direttive che verranno emanate dal Ministro dell'economia e delle finanze per l'indirizzo dei piani e dei programmi delle attività di controllo fiscale. Sempre il senatore De Toni domandava se vi siano differenze nel fenomeno dell'evasione fiscale tra nord e sud Italia ? L'evasione fiscale è un fenomeno diffuso in tutte le aree del Paese e trasversale alle diverse categorie economiche. Le principali differenze tra nord e sud sono essenzialmente riconducibili al diverso tessuto economico e produttivo. Ad esempio, le imprese di più rilevanti dimensioni, con volume d'affari non inferiore a 200 milioni di euro, sono, nel 2007, 1590 e concentrate per il 78 per cento nel nord, per il 18 per cento nelle regioni del centro e solo per il 4 per cento nelle regioni del sud.

Più in generale, le strategie di intervento dei reparti della Guardia di finanza sono mirate ad individuare e sottoporre a controllo le categorie economiche e i soggetti che presentano gli indici di rischio di evasione e di illeciti economico-finanziari più elevati nell'ambito delle diverse circoscrizioni territoriali, dando priorità a quelli che non presentano affatto le dichiarazioni dei redditi e IVA o che commettono frodi fiscali, truffe sui finanziamenti pubblici, traffici illeciti e reati finanziari, anche mediante il trasferimento di capitali all'estero e nei Paesi a fiscalità privilegiata. I risultati delle verifiche in ogni regione, per il 2009, sono quelli già elencati nella risposta all'onorevole D'Ubaldo.

Ha chiesto poi il senatore De Toni quanto, a nostro avviso, ci sia ancora da fare e quali potrebbero essere i mezzi più efficaci perché l'evasione sia sconfitta e in che cosa la legislazione attuale sia manchevole nella lotta all'evasione fiscale.

Negli ultimi anni, le modifiche alla normativa in materia di lotta all'evasione fiscale sono state numerose e rilevanti. Con tali interventi, il dispositivo di contrasto alle diverse forme di inadempimento fiscale è stato di volta in volta allineato rispetto all'evoluzione dei fenomeni di evasione e al mutamento dei comportamenti degli evasori. È quindi la variabilità dello scenario a imporre l'individuazione, da parte del legislatore, di sempre nuove contromisure per arginare i fenomeni illeciti, come è avvenuto anche di recente con il decreto-legge n. 78 del 2009 ai fini dell'inasprimento della lotta ai paradisi fiscali e con il decreto-legge n. 40 del 2010 in materia di contrasto alle frodi fiscali e finanziarie internazionali, operate mediante società quartiere e sistemi carosello di fatture false.

Il processo di aggiornamento della disciplina in materia di lotta all'evasione vede, tra le parti attive, anche la Guardia di finanza che, in via ordinaria, fornisce supporto all'attività legislativa del Ministero dell'economia e delle finanze, attraverso la formulazione di proposte normative emendative sia di iniziativa che a richiesta.

La senatrice Germontani si è espressa nei termini seguenti: l'evasione fiscale è un fenomeno ampiamente diffuso nel nostro Paese, rappresenta circa il 15 per cento del nostro PIL. L'Italia si conferma primatista europeo con il 51 per cento del reddito

imponibile non dichiarato. Nel 2009 l'imponibile evaso in Italia è cresciuto dell'11 per cento rispetto al 2008 e ha raggiunto l'ammontare di 366 miliardi di euro l'anno. In termini di imposte sottratte all'erario, siamo nell'ordine dei 143 miliardi di euro l'anno. L'evasione fiscale rappresenta una vera e propria piaga per il nostro Paese; i costi per la collettività sono enormi e questo ritengo dipenda innanzitutto da un problema culturale: evadere, infatti, viene considerato dai più un peccato minore, a volte un'astuzia messa in atto dai contribuenti tartassati da una pressione fiscale troppo alta. Ritenete – ci ha chiesto – che sarebbe necessario introdurre delle sanzioni maggiori, così da scoraggiare chi evade ?

La deterrenza delle sanzioni tributarie dipende non solo dalla loro entità pecuniaria, ma anche dalla loro effettiva applicazione a carico dei trasgressori. In questa prospettiva, il legislatore, negli ultimi anni, è intervenuto principalmente lungo due direttrici. La prima riguarda il raddoppio dei termini di decadenza dell'azione di accertamento e di recupero delle imposte, che è stato introdotto con il decreto-legge n. 223 del 2006, che ha modificato gli articoli 43 e 57 dei decreto del Presidente della Repubblica nn. 600 e 633, in presenza di condotte evasive che configurano reati ai fini delle imposte dirette IVA previsti dal decreto legislativo n.74 del 2000.

Alla stessa logica risponde il raddoppio dei termini di decadenza dell'accertamento previsto dall'articolo 12 del decreto-legge n. 78 del 2009, nel quadro della strategia di aggressione ai paradisi fiscali, nei casi in cui si applica la presunzione contenuta nel comma 2 dello stesso articolo 12 in base alla quale, in deroga a ogni altra disposizione di legge, gli investimenti e le attività di natura finanziaria detenute nei territori a regime fiscale privilegiato in violazione degli obblighi sul monitoraggio fiscale, si presumono, salvo prova contraria, costituiti con redditi sottratti a tassazione. Questa previsione, peraltro, è stata accompagnata da un inasprimento significativo delle sanzioni connesse a fenomeni evasivi di rilievo internazionale. Infatti, l'articolo 12, comma 2, ha previsto che nei casi di applicazione della citata presunzione sono raddoppiate le sanzioni previste per l'omessa o infedele dichiarazione dei redditi. Così anche l'articolo 13-*bis*, comma 7, del decreto-legge n. 78 ha raddoppiato le penalità per le violazioni degli obblighi di compilazione del quadro RV delle dichiarazioni dei redditi.

La seconda direttrice riguarda il miglioramento e le procedure per l'adozione delle misure cautelari sia amministrative sia penali, nella prospettiva di salvaguardare più efficacemente i crediti erariali a rischio, vale a dire quelli che potrebbero rimanere insoddisfatti a causa di atti di disposizione patrimoniale posti in essere dal contribuente per disperdere le proprie disponibilità.

In campo amministrativo è da ricordare, a questo riguardo, l'articolo 27 del decreto-legge n.185 del 2008, che ha modificato l'articolo 22 del decreto legislativo n. 472 del 1997, stabilendo che le misure cautelari fiscali possono essere disposte non solo per garantire il pagamento delle sanzioni amministrative tributarie, ma anche le imposte e i relativi interessi. In secondo luogo, nei casi di pericolo per la loro riscossione, possono essere adottate anche dopo la notifica del provvedimento con cui vengono accertati maggiori tributi. Infine, esse conservano, senza bisogno di altre formalità, la loro validità anche a favore dell'agente della riscossione. Sul fronte penale è molto importante l'articolo 1, comma 143, della finanziaria del 2008, che ha esteso ai reati tributari l'applicazione della confisca di valore, ossia la possibilità di aggredire i patrimoni dei soggetti condannati per evasione all'IVA e alle imposte sui redditi di rilevanza penale, fino a ottenere il recupero dei beni di valore corrispondente alle imposte evase.

La seconda domanda della senatrice Germontani è stata posta in questi termini: ritenete che il Governo, le amministrazioni locali, gli enti deputati alla riscossione e al controllo debbano mettere in campo azioni più incisive, non solo di

contrasto all'evasione, ma anche volte a creare una cultura etica che veda nel prelievo fiscale non un'imposizione fine a se stessa ma un modo per contribuire, come recita l'articolo 53 della Costituzione, in modo proporzionale al proprio reddito, alle spese pubbliche e, dunque, al bene della collettività ?

È sicuramente vero che per contrastare l'evasione fiscale non basta l'attività di ricerca e repressione delle violazioni, ma occorre una forte azione di prevenzione, che richiede la diffusione della cultura della legalità nel mondo delle imprese, nella società civile e nella scuola. Il piano di comunicazione della Guardia di finanza punta molto a sensibilizzare i giovani sui temi della legalità, per fornire loro alcune primarie nozioni di educazione civica e fiscale.

Con il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca quest'anno è stata pianificata una iniziativa mirata a far acquisire agli alunni delle scuole secondarie di secondo grado consapevolezza circa l'importanza della legalità economica, attraverso lezioni, tenute da ufficiali e ispettori del Corpo, sull'attività di prevenzione dell'evasione fiscale e delle violazioni finanziarie, compresa la falsificazione. Per diffondere fra i giovanissimi i valori su cui si fonda il Corpo e le sue attività, è stato pensato uno strumento comunicativo duttile, che ha riscosso una certa simpatia verso i destinatari, accattivante e di immediata percezione. Mi riferisco al fumetto *Finzy, il finanziere della nuova generazione*, il cui personaggio principale è un grifone, simbolo della Guardia di finanza, che è stato appositamente ridisegnato. Questa pubblicazione è stata distribuita nei plessi scolastici delle principali città.

Vengo alla terza domanda della senatrice Germontani. Uno strumento su cui si è fatto molto affidamento negli anni passati per cercare di migliorare la situazione sono gli studi di settore. Introdotti nel 1993 con voto *bipartisan*, sono entrati in vigore nel 1998, con il Governo Prodi. Si tratta di un sistema che aspirava a determinare un'adesione di massa da parte dei contribuenti, sia perché conveniente, sia perché i non congrui avrebbero avuto maggiori probabilità di essere sottoposti ad accertamento. Fin dall'inizio, tuttavia, gli studi di settore furono oggetto di interpretazioni ambigue e non corrispondenti alla legge, trasformandosi in una sorta di *minimum tax* dovuta in ogni caso. Secondo voi, gli studi di settore rappresentano ancora una valida possibilità oppure si tratta di una misura ormai superata ?

Rispondiamo che gli studi di settore sono uno strumento per l'accertamento delle imposte sui redditi e dell'IVA nei confronti delle imprese e dei lavoratori autonomi di minori dimensioni, ossia con volumi di ricavi o compensi non superiori a 5.164.000 euro. In sostanza, si tratta di una delle modalità che possono essere adottate dagli uffici dell'Agenzia delle entrate per procedere all'accertamento analitico induttivo previsto dall'articolo 39, primo comma, lettera d) del decreto del Presidente della Repubblica n. 600 e dall'articolo 54 del decreto IVA. Di conseguenza, il giudizio sull'utilità effettiva e sulla validità degli studi di settore ai fini dell'accertamento dell'evasione può essere formulato più propriamente dall'Agenzia delle entrate. Per converso, la Guardia di finanza in sede di verifica non utilizza metodologie statistico-matematiche del tipo GERICO per la ricostruzione dei ricavi congrui e coerenti rispetto alle caratteristiche strutturali interne ed esterne dell'attività ispezionata. Tuttavia, è innegabile che i 206 studi di settore applicabili attualmente per il 2008 nei confronti di 4.300.000 contribuenti di prima fascia rispondono a un'esigenza organizzativa ben comprensibile, nel senso che essi vanno ad aumentare il livello di presenza ispettiva su una platea di soggetti talmente ampia che le probabilità di effettuazione di verifiche sul campo risultano oggettivamente limitate. In altri termini, l'utilità degli studi di settore sembra indubitabile, ma resta fermo che l'aggiornamento e la revisione congiunturale dei parametri presi a base di queste ricostruzioni statistiche sono necessari per evitare automatismi e

rigidità di applicazione, come d'altra parte la stessa Agenzia delle entrate ha più volte sostenuto in ogni sede.

L'ultima domanda della senatrice Germontani è la seguente. I diversi tipi e i livelli di imposizione attualmente esistenti nei 15 Stati membri rappresentano inevitabilmente un elemento condizionante e, dunque, tale da creare limiti all'attuazione effettiva delle quattro libertà fondamentali di circolazione delle persone, dei beni, dei servizi e dei capitali garantite dal Trattato di Roma. La frammentazione normativa non giova certamente neppure alle amministrazioni fiscali statali, costrette a impegnare tempo e risorse per individuare il corretto trattamento da riservare alle operazioni tra più Stati. È evidente che l'armonizzazione fiscale è funzione chiave nel processo di integrazione europea e nella realizzazione del mercato interno. Raggiungerla significherà ottenere una riduzione dei costi per il rispetto delle normative fiscali, aumentare la concorrenza tra imprese attraverso la parità delle condizioni operative, con intuibile beneficio per i consumatori, rendere più efficaci le decisioni degli Stati in materia di politica fiscale: in una parola, raggiungere l'obiettivo di essere l'economia più competitiva del mondo. Ritenete che tale prospettiva sia attuabile in tempi relativamente brevi ?

Questi sono i nostri elementi di risposta. Nello scenario europeo, in cui non vi sono più confini alla circolazione delle persone, dei beni, dei servizi e dei capitali, l'armonizzazione fiscale è senz'altro importante, così come è importante una piena e incondizionata collaborazione tra gli Stati per reprimere i fenomeni evasivi che sfruttano i differenti trattamenti fiscali dei Paesi membri. Da questa prospettiva, seguiamo con molta attenzione l'evoluzione della disciplina in materia di tassazione dei redditi da risparmio derivanti dal pagamento di interessi, di cui alla direttiva 48 del 2003, la cosiddetta « euroritenuta ». Tale direttiva prevede che il soggetto economico di uno Stato membro, cosiddetto agente pagatore, che corrisponde interessi a persone fisiche residenti in un altro Stato membro, debba comunicare a quest'ultimo i dati rilevanti della tassazione dei proventi nel Paese di residenza del percettore. La Commissione europea, con la relazione n.727 del 2008, ha proposto alcune modifiche della menzionata direttiva, in considerazione del fatto che la vigente formulazione della stessa non ha raggiunto l'obiettivo di garantire l'effettiva imposizione dei redditi da risparmio e la conseguente eliminazione delle distorsioni della concorrenza. Ciò è avvenuto in ragione della mancata inclusione, nel sistema di tassazione, di un concetto ampio di redditi da risparmio, che non deve essere limitato ai soli interessi, ma deve tener conto dell'evoluzione dei prodotti finanziari negli ultimi anni. È ancora più importante la necessità di definire compiutamente il beneficiario effettivo dei redditi da risparmio, così da evitare tutte le manovre elusive che vengono realizzate attraverso l'interposizione di soggetti di comodo, ossia società di investimento o *trust* stabiliti in Paesi extracomunitari formalmente percettori dei proventi, ma sostanzialmente degli schermi che si interpongono rispetto agli effettivi beneficiari. L'ampliamento oggettivo e soggettivo del campo di applicazione della direttiva comporterà un aumento dei flussi di informazione in materia dei redditi da risparmio che gli Stati membri potranno scambiarsi migliorando l'azione di contrasto ai fenomeni evasivi ed elusivi di rilievo internazionale. Nella stessa direzione porterà, secondo l'articolo 10 della direttiva, il termine della disciplina transitoria accordata attualmente a favore di Austria, Belgio e Lussemburgo, che, in luogo dello scambio di informazioni previsto in via generale per consentire la tassazione di detti redditi nel Paese del percettore, applicano una ritenuta alla fonte, la cosiddetta « euroritenuta », sugli interessi corrisposti dai beneficiari residenti in altri Stati membri.

È questo un cambiamento di rotta importante, perché è necessario che la piena trasparenza fiscale nei rapporti tra Stati dell'Unione europea non sia ostaco-

lata dall'esistenza di compartimenti stagni che possono frenare la necessaria circolarità delle informazioni.

Sul piano più generale, auspichiamo che trovino concreta attuazione i princìpi affermati dal Parlamento europeo nella risoluzione 2174 del 10 febbraio scorso sulla buona *governance* in materia fiscale che, nel condannare fermamente i paradisi fiscali, ha invitato gli Stati membri a considerare prioritaria la lotta contro l'evasione e la fuga illecita di capitali e ha ritenuto necessario migliorare le norme OCSE in tema di scambio automatico e multilaterale delle informazioni, con la fine del segreto bancario.

PRESIDENTE. Ringrazio il comandante Vicanolo.

Do la parola al senatore Costa, che intende porre qualche ulteriore domanda.

ROSARIO GIORGIO COSTA. Abbiamo preso atto che il credito IVA chiesto in compensazione per importi superiori ai 15 mila euro ha dispiegato notevole efficacia. Io per primo, come professionista e come hanno fatto tutti i professionisti, mi sono dotato di un questionario a maglie strette, per evitare di correre rischi di condivisione dell'eventuale responsabilità; certamente, questo ha imposto una riflessione da parte del contribuente, che sa dell'esistenza di questa benedetta certificazione. Ora, pur concedendo tutta la comprensione – questa azione così impegnativa è come contenere il crollo della Muraglia cinese – non c'è chi non veda che, se si riducesse la pressione fiscale, la vostra azione sarebbe più proficua perché più mirata e, certamente, non si troverebbe a contrastare un'evasione delle dimensioni di quella illustrata, con riferimento a un quesito formulato da qualche collega.

Riguardo alla questione della moralizzazione della spesa, negli ultimi anni abbiamo assistito a una sorta di assalto alla diligenza. Qualche giorno fa abbiamo audito in Commissione antimafia i presidenti delle regioni oggetto di attenzione proprio per l'esagerata emorragia di mezzi pubblici che si verifica con la disamministrazione di questi enti, di cui nessuno parla e che certamente il federalismo non potrà fugare.

Visto che questa certificazione è stata utile – e l'abbiamo verificato recentemente – cosa pensate della possibilità che il Parlamento decidesse di imporre la certificazione a tutti coloro che si relazionano come fornitori, imprese fornitrici o erogatrici di beni e servizi ai cittadini con rivalsa sull'ente della spesa? Se ci riferiamo a quello che è accaduto a Bari, ad esempio, Tarantini dichiara ad alta voce che le tangenti che ha pagato gli hanno « squattrinato » il bilancio, gli hanno « sfondato » la cassa. Se ci fosse stato un minimo di certificazione su quei bilanci, sul divenire di quelle realtà contabili, probabilmente Tarantini non avrebbe avuto la possibilità di dirottare mezzi notevoli a favore di percettori che, evidentemente, malversano.

Pertanto, io introdurrei la certificazione – capisco che c'è una ragione se il legislatore non ha previsto fino a oggi la certificazione generalizzata, che sarebbe certamente utile – almeno per coloro che sono fornitori di beni e servizi all'ente pubblico ed erogatori di beni e servizi ai cittadini con rivalsa sull'ente della spesa. Penso, per esempio, alle cliniche. Questo potrebbe giovare molto ai fini del contenimento della spesa, e potrebbe essere la base di partenza per contenere la spesa pubblica, quindi abbassare la pressione fiscale, altra leva importantissima da un punto di vista macroeconomico. Secondo il principio del punto di rottura di De Viti De Marco, infatti, quando la pressione supera un certo limite, la fuga dal lavoro oppure la tentazione dell'evasione diventano fortissime.

Lor signori sanno che in Italia la confisca dei beni è stata introdotta quando si tentava di combattere il fenomeno dello zuccheraggio del vino, che falcidiava le categorie produttrici di uva. Nonostante fosse stata imposta una sanzione tanto severa, che significa una crocifissione – per usare un termine molto suggestivo – quando il grado alcolico superava una certa entità e si creava la convenienza di

aggiungere lo zucchero, nonostante la norma che prevedeva in tal caso la confisca dei beni si ricorreva allo zuccheraggio. Insomma, quando sussiste una convenienza economica – e c'è sicuramente quando la pressione fiscale è così elevata – non si può impedire che avvengano fenomeni di questo tipo.

Inoltre, siete davvero convinti che il federalismo sarà la soluzione a tutti i problemi ? Si tenga conto che un esperimento c'è già stato con il passaggio dalla tassa alla tariffa dello smaltimento dei rifiuti solidi urbani.

PRESIDENTE. Dopo la sentenza della Corte costituzionale possiamo considerarla nuovamente una tassa.

ROSARIO GIORGIO COSTA. Abbiamo visto che nessun popolo ammazza il sindaco o non lo rielegge, nonostante il costo di raccolta e smaltimento dei rifiuti si sia triplicato. Personalmente non credo all'affidamento taumaturgico al federalismo. Fino a quando il Paese, che ha fallito con le autonomie locali a motivo dell'inadeguatezza burocratica dell'ente, per carenza di quadri formati adeguatamente alla bisogna – al punto che, ad esempio, un comune che ottiene la concessione di un finanziamento o di un beneficio impiega dieci anni per realizzare l'opera – non vedrà una rivoluzione culturale che ci consenta di avere personale adeguato, possiamo anche passare al federalismo, ma a mio avviso non concluderemo un fico secco.

Vorrei conoscere la vostra opinione a questo riguardo.

PRESIDENTE. Ricordo che l'intesa prevedeva che si raccogliessero e si inviassero le domande, in modo che in questa sede ascoltassimo le risposte.

Tuttavia, se il comandante è d'accordo, i colleghi possono formularne altre.

LUCIO D'UBALDO. Le risposte che ci sono state fornite sono molto importanti, perché ci permettono di uscire dal generico e dall'osservazione di dati pure importanti che, però, non ci consentivano di capire esattamente qual è il substrato dell'economia italiana, che, per altri versi, conosciamo in maniera generica, ma qui abbiamo un riscontro.

La prima osservazione che vorrei fare è di ordine « psicologico ». La Guardia di finanza usa, ad esempio, anche nella relazione, l'espressione « livelli federali di governo ». Nella relazione che ci è stata consegnata nella scorsa audizione, ho letto « la Guardia di finanza con i suoi uffici federali territoriali » e così via. Faccio osservare, innanzitutto per mia memoria, che non siamo in uno Stato federale. La Costituzione italiana, anche nel Titolo V innovato nel 2001, allude a una repubblica delle regioni e delle autonomie locali, ma non parla in nessun modo di federalismo. Siamo in presenza di un'operazione politica, di cui è responsabile la maggioranza e in parte l'opposizione, che porta a usare il termine « federalismo ».

Tuttavia, ragioniamo sulla base dell'ordinamento vigente e, su questa base, personalmente, come parlamentare e cittadino, non conosco livelli federali di governo. Lo dico perché qualcuno di noi deve condurre una battaglia per fare emergere elementi che sono più pesanti delle questioni formali, ma che cominciano proprio da queste. Non è ovviamente un rilievo – me ne guarderei bene – ma è un modo per ragionare a voce alta: quando un corpo significativo dello Stato, come la Guardia di finanza, ritiene di poter assumere questo lessico, vuol dire che siamo arrivati oltre un certo livello ed è bene che la discussione si svolga con maggiore franchezza e si dica con più onestà quali sono le preoccupazioni. Per quanto mi riguarda, esprimo proprio la preoccupazione che dietro questa facile deriva lessicale, non siamo più in grado di fissare un punto di equilibrio nei nostri ragionamenti e, soprattutto, nelle nostre decisioni, anche di ordine legislativo.

Fatta questa premessa di ordine psicologico – non trovo altra aggettivazione utile perché non voglio caricarla di significato eccessivo – vorrei porre una domanda. Guardando le tabelline (mi riferi-

sco alle mie domande, in modo particolare, e alle risposte che cortesemente il Comando generale ci ha fornito), mi sembra che potrebbe mancare all'appello soltanto un ulteriore dato: a quale termine generale di riferimento possiamo comparare queste cifre ? Vogliamo, ad esempio, compararle con il PIL regionale ? In genere, infatti, si riesce a calcolare il PIL su base regionale. Oppure vogliamo compararle all'ammontare delle imposte pagate a livello regionale ? È chiaro che se si compara la cifra dell'Abruzzo con quella della Lombardia, in assoluto non sarà molto indicativa, perché è ovvio che l'Abruzzo, avendo una popolazione più ridotta e un reddito minore, presenterà valori conseguenti. In proporzione, dunque, che cosa dovremmo capire da questa tabella ? I dati in sé, infatti, sono importanti, ma per queste evidenti disparità dovremmo avere un ulteriore elemento di comparazione che abbia una base tecnico-scientifica, che immediatamente faccia capire quali sono gli scostamenti magari – se è possibile, altrimenti il valore può essere comunque ricavato – anche con una percentuale.

Quello che mi colpisce, tuttavia, è il fatto che, scorrendo rapidamente i dati (parlo dell'annesso n. 3), per quanto riguarda le regioni meridionali – a parte tutto quello che si intuisce facilmente, come i valori derivanti da un'economia territoriale più debole – quando si passa dalla prima alla terza fascia, nel sud si verifica sistematicamente un abbassamento. Cito soltanto l'Abruzzo per brevità: 223 milioni di euro nella prima fascia, quella più bassa, 193 milioni di euro nella terza fascia. Questo significa che, nel caso di strutture con un giro d'affari più elevato – parliamo presumibilmente di strutture importanti – nel sud si riscontra, nella rendicontazione della lotta all'evasione, un abbassamento del valore. Nel nord, invece, si riscontra un innalzamento fortissimo: in Lombardia, ad esempio, si passa da 2 a 6 miliardi di euro.

Cosa significano queste cifre ? Ad esempio, possono significare che è più facile effettuare controlli su cinque grandi industrie piuttosto che su 500 piccoli esercenti ? Se, allora, a monte la politica di intervento della Guardia di finanza è stata quella di andare subito alla « ciccia » – per usare un'espressione scomoda, ma per capirci con facilità – è un conto; se invece ci troviamo, come presumo, di fronte all'ennesima dimostrazione della diversità di struttura produttiva del Paese, allora, come Commissione, per elaborare un giudizio e fare un passo avanti dal punto di vista politico, dovremmo riuscire a ottenere una sintesi. So che adesso sto continuando a rilanciare questioni, ma credo che il nostro compito, accingendoci a fare una relazione come l'anno scorso, dovrebbe essere quello di portare più avanti la nostra riflessione ed entrare ancora di più nella dinamica reale della nostra economia.

È altrettanto interessante vedere come si muove la lotta all'evasione secondo che si parli di IVA, di IRAP o altro. Noi che stiamo parlando di spostare l'imposizione dal reddito delle persone fisiche alle cose, rileviamo dati interessanti. Mi pare che in un'altra tabella si veda come anche in questo caso – qui abbiamo il dato della lotta all'evasione, ma dovrebbe fungere da specchio alla realtà generale – il Paese sia profondamente diviso. Anche in quest'ambito, quando produciamo un intervento di questo tipo, dobbiamo sapere dove andiamo a parare.

Infine, se non ricordo male – ma potrei sbagliare – non ci avete fornito, nemmeno nell'altra relazione, il dato generale dei vostri interventi. Vorrei sapere di quanti interventi è frutto tutto questo e come essi sono distribuiti territorialmente. Se, infatti, per assurdo, dovessimo scoprire che il 4 per cento della lotta all'evasione per la Calabria è il risultato di una scarsa presenza di intervento, trarremmo determinate conclusioni; se, invece, quel valore corrisponde al risultato di un'attività paragonabile a quella svolta nelle altre regioni, ma con una produttività più bassa determinata dalla differente realtà della base produttiva, le considerazioni sarebbero diverse.

Mi sembra, quindi, che all'appello siamo già presenti, in modo molto signi-

ficativo, e di questo ringrazio la Guardia di finanza. Tuttavia, se ci aiutaste a fare un ulteriore sforzo per rendere più nitida questa fotografia, personalmente ve ne sarei molto grato.

PRESIDENTE. Prima di dare la parola al comandante Vicanolo per la risposta – se è il caso potrebbe essere articolata meglio per iscritto, perché i quesiti sono interessanti e puntuali – pregherei il senatore D'Ubaldo di assumere la presidenza.

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE LUCIO D'UBALDO

PRESIDENTE. Assumo la presidenza dando la parola all'onorevole Fogliardi che aveva chiesto di intervenire.

GIAMPAOLO FOGLIARDI. Vorrei ringraziare il Comando della Guardia di finanza per la puntualità delle risposte. Il ritardo della scorsa audizione, a mio avviso, ci ha permesso di approfondire le problematiche e di avere un importante elemento di supporto.

Credo che questo metodo di lavoro – mi dispiace che non sia più presente il presidente Leo, ma sicuramente se ne farà carico il senatore D'Ubaldo – specie nelle audizioni, che sono piuttosto complesse per i tanti lavori che ognuno di noi deve seguire, possa essere valido anche per il futuro. Può essere utile, dunque, a volte rinviare a un secondo momento la riflessione sulle interessanti relazioni svolte.

Mi dichiaro anche abbastanza soddisfatto perché non si è girato attorno ai quesiti che avevo posto, ma si è entrati nel merito. Sottolineo un aspetto che, a mio giudizio, è importante e che ovviamente non riguarda i compiti della Guardia di finanza, ma quelli di noi legislatori, ovvero il ruolo che possono offrire i professionisti, in particolar modo nel settore della consulenza fiscale e tributaria. In Italia – questo è stato motivo di un mio intervento in Aula durante la recente approvazione del decreto sulle frodi fiscali e sugli incentivi – abbiamo una normativa, soprattutto a livello di responsabilità professionale, che deve essere assolutamente focalizzata ed equiparata. Nel nostro Paese, se un ingegnere progetta male un immobile paga anche con l'arresto, alcuni adempimenti possono essere fatti esclusivamente in presenza di un notaio, la difesa davanti al giudice spetta solo all'avvocato. La professione del commercialista, del fiscalista, del consulente è lasciata, negli ultimi tempi, a una certa libertà di iniziativa. Come ho avuto modo di chiarire, basta acquistare un computer e appendere una targa che riporta le parole « elaborazione dati fiscali » e tutti sono autorizzati a spedire dichiarazioni o a certificare. È stato messo in risalto, inoltre, il discorso della certificazione dei bilanci. Non parlo in termini corporativi, ma di responsabilità. Credo che dovremmo aprire una grossa riflessione sui centri di assistenza fiscale, sulle associazioni di categoria, altrimenti sembra che tutto funzioni e tutto sia giustificato. Come diceva la senatrice Germontani in uno dei suoi quesiti, c'è un aspetto di natura anche culturale che è difficile da sradicare. Io sono convinto, infatti, che il federalismo fiscale non rappresenti una soluzione, né è un problema di aliquote, perché chi evade ed è abituato a considerare questo un illecito relativo, lo farà anche una volta che saranno state ridimensionate le aliquote o ci sarà un controllo più diretto.

Per quanto mi riguarda, non pongo domande, ma mi limito a rinviare a ulteriori riflessioni da fare sulla necessità di verificare, anche nella relazione che faremo, che questa opera professionale possa essere sempre più responsabilizzata, anche in termini di vera e propria disciplina alla quale rispondere in caso di illeciti, irregolarità o mancato controllo.

MARIA IDA GERMONTANI. Innanzitutto ringrazio delle risposte estremamente esaurienti, che ci offrono anche dei motivi per approfondire alcune questioni. Mi riferisco, ad esempio, per quanto riguarda l'ultima risposta, all'evoluzione della direttiva sull'euroritenuta e anche alla risoluzione che lei segnala in ordine

alla buona *governance* in materia fiscale. Sono, peraltro, componente della Commissione politiche dell'Unione europea, quindi sicuramente mi occuperò di questi temi.

Vorrei fare una sottolineatura più leggera rispetto a quelle degli altri colleghi. Non sapevo del vostro impegno in materia culturale ed educativa, ma devo dire che considero molto importante l'iniziativa del fumetto *Finzy, il finanziere della nuova generazione*. Ci stiamo occupando anche di educazione finanziaria; in Senato, infatti, stiamo svolgendo una serie di audizioni in Commissione in merito a cinque disegni di legge presentati su questa materia, che riscuotono una grande attenzione. Inoltre, il 9 giugno si terrà, presso la Banca d'Italia, un grande convegno organizzato con l'OCSE. Mi chiedo, dunque, se l'azione che state svolgendo si possa unire a quella che si sta avviando con il Ministero dell'istruzione. Sicuramente, infatti, anche questo tema rientra in quello molto ampio dell'educazione finanziaria. Sembra un tema di carattere culturale, ma è particolarmente concreto, perché si tratta di svolgere un'opera importante con le nuove generazioni e, come diceva l'onorevole Fogliardi prima, di riuscire a cambiare un'impostazione che è all'origine di tanti fenomeni gravi come quello dell'evasione fiscale.

Credo che a questo riguardo potremmo coordinare diversi programmi.

PRESIDENTE. Do la parola al generale Vicanolo per la replica.

GIUSEPPE VICANOLO, *Capo del III Reparto della Guardia di finanza – Operazioni*. Provo a dare degli elementi di risposta che, laddove non fossero sufficienti, potremmo integrare in un secondo tempo.

Per quanto riguarda la domanda del senatore Costa relativa alla possibilità di ridurre l'evasione fiscale grazie alla riduzione delle aliquote e della pressione fiscale sui singoli contribuenti e sul sistema economico più in generale, sicuramente, non possiamo che essere d'accordo, per quello che riguarda la misura economica. Bisogna, però, verificare se le condizioni di finanza pubblica consentiranno, in tempi meno critici rispetto a quelli attuali, di andare in quella direzione. Non possiamo che confermare l'esattezza della diagnosi. D'altronde, è stato citato De Viti De Marco che è un maestro per tutti noi. Lo riscontriamo, ad esempio, con il fenomeno del contrabbando di tabacchi: ogni volta che c'è un aumento del prezzo al pubblico delle sigarette, diventa oggetto di revisione immediata la soglia di convenienza tra il rischio di essere intercettati e, quindi, perdere dei carichi, e il guadagno che, invece, la ripresa di vendita, in Italia e all'estero, garantirebbe alle organizzazioni contrabbandiere. Sicuramente, dunque, l'evasione è direttamente proporzionale al livello di tassazione: più è alto il livello di tassazione, più conviene evadere. Non c'è dubbio che la nostra parte, come organo di polizia tributaria, è quella di cercare di prevenire e reprimere le violazioni, rispetto alle decisioni della politica di finanza pubblica.

Per quello che riguarda la moralizzazione della spesa, quello della certificazione dei bilanci presentati dalle imprese che forniscono di beni e servizi la pubblica amministrazione è un tema molto ampio, che investe la materia dei controlli sulla spesa pubblica, alla quale come Guardia di finanza siamo interessati per missione istituzionale, essendo noi la polizia delle entrate e delle uscite di bilancio dello Stato, dell'Unione europea, delle regioni e degli enti locali. Il decreto legislativo n. 68 del 2001 ci dà una responsabilità primaria nel controllo della spesa, con l'ottica di un organo di polizia, quindi non soltanto ai fini della regolarità dei procedimenti di spesa, ma soprattutto ai fini della prevenzione di sprechi di risorse e di deviazioni rispetto alla legalità.

Stiamo assistendo alla riforma della disciplina di settore. Negli ultimi anni, infatti, abbiamo registrato i nuovi compiti affidati alle sezioni di controllo della Corte dei conti, che hanno ricevuto funzioni nuove per il controllo concomitante all'attuazione dei piani e programmi di spesa pubblica, con la possibilità di intervenire,

in caso di ritardi o disfunzioni rispetto ai costi e ai tempi previsti per l'effettuazione dei piani di attuazione degli investimenti pubblici, ossia quando non vengono adempiuti gli impegni a carico dei dirigenti.

In questa direzione, il Comando generale è stato invitato dal Presidente della Corte dei conti a fornire una collaborazione nuova. Stiamo parlando di un ruolo di controllo concomitante da parte di una funzione giurisdizionale contabile, un ruolo collaborativo e non repressivo, in quanto ha un approccio tendente alla prevenzione e a impedire l'esecuzione dell'illecito piuttosto che reprimerlo *a posteriori*.

Da parte nostra, siamo ben consci della delicatezza della fase che stiamo attraversando: una fase di transizione da un vecchio sistema di controlli amministrativi sulla spesa, che erano molto formali – passatemi il termine – e interni alle stesse amministrazioni che gestiscono le uscite, a un mondo che vede funzioni della Corte dei conti e del Ministero per la pubblica amministrazione, con il Dipartimento funzione pubblica che avrà un compito di interfaccia con la nuova Commissione per la valutazione dei dirigenti, un nuovo organismo nazionale – un'*authority* indipendente – al quale le singole amministrazioni sono tenute a rendicontare le diverse *performance*.

Siamo impegnati in una partita nuova, che dobbiamo affrontare con gli organi istituzionali competenti in questa materia. Lo spirito è quello di impostare una collaborazione per controlli sostanziali sulla spesa. Abbiamo intenzione di collaborare con quello che siamo capaci di fare in termini di ricostruzione dello scenario che sta dietro i documenti, sopra le carte; dal punto di vista formale, infatti, poco si riesce a raggiungere. Quanto alle certificazioni di bilancio, l'esempio dell'indagine di Bari è significativo, ma evoca anche il ricordo dell'indagine Parmalat, dove l'esperienza operativa – ormai è storia processuale – della Guardia di finanza con la procura di Parma porta a dire che anche grandi organismi di certificazione di bilancio a livello internazionale hanno avallato e vistato poste di bilancio delle società Parmalat che, invece, nascondevano dei sistemi di frode e di evasione internazionale che *a posteriori* hanno rivelato tutta la loro pericolosità e ampiezza.

Pertanto, l'importanza della certificazione come strumento ulteriore di controllo, filtro e garanzia è un fatto sicuramente condivisibile; ma se questo rappresenti la soluzione definitiva del problema dell'affidabilità dei rendiconti economici e patrimoniali presentati dalle imprese in rapporti con la pubblica amministrazione, lo diremo quando verificheremo nei fatti quanto potrà essere efficace il controllo dei revisori.

Ho annotato due domande sul federalismo fiscale, una relativa alla valutazione di affidamento taumaturgico al federalismo come soluzione nella lotta all'evasione, l'altra, del senatore D'Ubaldo, sulla terminologia che riguarda livelli federali di governo e uffici territoriali federali. Sinceramente, ho tentato di consultare i testi sia della precedente audizione del Comandante generale sia quelli odierni, per verificare che ci sia da parte nostra una dicitura letterale « uffici territoriali federali ». In realtà, la cosa mi sorprenderebbe alquanto, dato che abbiamo sempre e soltanto parlato di nostri comandi territoriali, livelli gerarchici territoriali, provinciali, regionali e centrali. Non rientrano nel nostro lessico termini che fanno riferimento a uffici e comandi territoriali in termini di federalismo. Non è accaduto in passato, non accade attualmente, né penso che sia in programma una modifica terminologica di quel tipo, non ce n'è motivo.

Se, in qualche passaggio, sono stati utilizzati termini di questo tipo è accaduto involontariamente: molte volte, per evitare la ripetizione dello stesso termine, si utilizza una terminologia che è stata utilizzata non solo dal Parlamento – mi riferisco alla legge delega n. 42 del 2009 – ma anche nei commenti degli organi di informazione, dove spesso questa espressione di livelli di governo locale è stata utilizzata, come un'endiadi, come livelli di governo federale. Non per questo, però, abbiamo

intenzione di dare una connotazione tecnica, giuridica, normativa sostanziale a diciture di questo tipo. Per noi il riferimento è la legge delega n. 42 del 2009 sull'attuazione del federalismo fiscale. Ci atteniamo alla norma generale del Parlamento e nella Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale, con i nostri ufficiali che collaborano con gli esperti incaricati di predisporre i lavori per conto del Ministero dell'economia e delle finanze e degli organi partecipanti a livello centrale e locale per l'elaborazione dei decreti delegati, partecipiamo con lo spirito non di abbracciare soluzioni taumaturgiche, ma di fare la nostra parte secondo quello che il legislatore ha già tracciato. Ci sono, infatti, princìpi direttivi, criteri guida che sono legge dello Stato. Il nostro dovere è quello di interpretarli correttamente, senza forzature né eccessi in senso positivo o negativo, e di prepararci al cambiamento.

Sicuramente una legge delega con un contenuto così ampio di novità sostanziali nell'assetto della finanza pubblica, nei rapporti tra Governo centrale, regioni, province, comuni e città metropolitane, non ci può vedere passivi e inerti. Dobbiamo renderci conto di quello che sta succedendo e fare la nostra parte, senza affidare nessuna cambiale in bianco a organi esterni che non dipendono da noi e che non abbiamo nessuna capacità di indirizzare. Siamo chiamati a collaborare, ai sensi dell'articolo 26 delle legge delega, con le nuove realtà degli enti locali, e questi devono essere corresponsabilizzati: parliamo di un coinvolgimento nella lotta all'evasione. Non si tratta, quindi, di un ruolo solo esterno e volontario, ma diventa un ruolo a tutti gli effetti comprimario, un ruolo di compartecipi di questa missione istituzionale. In questo senso, riteniamo di poter aiutare questo processo di cambiamento. Certo, come avviene per tutte le riforme di questo spessore, si tratta di sfide per tutti, anche per noi. Non sappiamo, infatti, se la riforma del federalismo avrà una riuscita perfetta, ma non c'è dubbio che, come organo dello Stato, dobbiamo fare tutto quello che è nelle nostre capacità per collaborare con il Governo e con l'amministrazione finanziaria che sarà incaricata di mettere in pratica la riforma.

Il senatore D'Ubaldo ha chiesto ulteriori specificazioni riguardo agli elementi che abbiamo fornito con gli annessi. Ammetto subito che il modo in cui abbiamo impostato queste analisi e questi resoconti è stato direttamente collegato al modo in cui ci è pervenuta la domanda: la richiesta di suddivisione dei dati per regione, categorie lavorative e fasce di reddito ci ha fatto pensare che, rispetto a quello che il Comandante generale aveva già esposto come dato nazionale dei risultati della lotta all'evasione, l'interesse del senatore D'Ubaldo fosse quello di avere una chiave di lettura parametrata sulle singole regioni, in base a categorie lavorative e fasce di reddito. Ciò nondimeno, rispetto ai dati macroeconomici del PIL per regione e di andamento delle imposte versate per regione, non ne abbiamo immediatamente disponibile la lettura, né questo rientra nei nostri metodi di lavoro. Infatti, il dato del PIL a livello regionale è un dato ufficiale ISTAT, quindi è rilevabile da tale fonte. Le imposte versate, inoltre, sono materia di gestione dell'Agenzia delle entrate come organo di monitoraggio dell'andamento delle entrate tributarie erariali: non avremmo alcuna difficoltà a fornire tali dati, ma dovremmo acquisirli dalle fonti ufficiali e trasmetterli.

Per quanto riguarda la domanda relativa alla distribuzione dei controlli della Guardia di finanza per singole regioni, in realtà non abbiamo esposto questo dato non per qualche forma di difficoltà o reticenza, ma perché non avevamo interpretato bene la domanda. In questo momento, se per voi è utile, ho reperito una risposta che abbiamo fornito a settembre 2009 in relazione a quesiti della VI Commissione finanze della Camera dei deputati. In quell'occasione, l'onorevole Bragantini ci aveva rivolto una domanda simile, relativamente alla distribuzione delle risorse operative della Guardia di finanza per il 2008 nelle varie regioni e alla distribuzione dei controlli, intesi come accessi, ispezioni e verifiche presso i con-

tribuenti nelle singole regioni d'Italia. Se vuole, onorevole, posso mostrarle in anteprima questa impostazione che, però, riguarda il 2008, quindi non è esattamente corrispondente ai prospetti che forniamo per il 2009.

PRESIDENTE. Anche a beneficio dei colleghi della Commissione, sarebbe utilissimo che voi aggiornaste il documento e che potessimo acquisirlo.

GIUSEPPE VICANOLO, *Capo del III Reparto della Guardia di finanza – Operazioni*. Va bene. Lo imposterò nella stessa maniera.

Riguardo al quesito sui risultati della terza fascia nelle regioni meridionali, in particolare l'Abruzzo, rispetto alle regioni settentrionali, la risposta è quella che lei stesso ha intuito: i risultati dipendono dalla diversità del tessuto economico di riferimento. L'esempio è quello che abbiamo riportato nell'occasione della risposta alla domanda n. 8 del senatore De Toni: la distribuzione dei soggetti di più rilevanti dimensioni (sono 1590 in tutta Italia) vede nelle regioni nel nord, e soprattutto in Lombardia, 1236 soggetti, quasi l'80 per cento, mentre nel sud solo 70 soggetti, il 4 per cento. Questo significa che la presenza ispettiva sui soggetti di più rilevanti dimensioni non è omogenea su tutto il territorio nazionale e, quindi, anche i risultati risentono di questa diversa distribuzione. La Lombardia, per definizione, è il centro della produzione di ricchezza nazionale: il 30 per cento e oltre del PIL nazionale viene prodotto in quella regione. Questo dato corrisponde grosso modo al peso dei risultati in materia di imposte sui redditi che il Comando regionale della Lombardia assicura quasi ogni anno statisticamente rispetto al *budget* nazionale della Guardia di finanza. Questa chiave di lettura sarà più chiara non appena vi forniremo il dato della distribuzione delle verifiche e dei controlli per regione, dal quale si potrà vedere più analiticamente il rapporto esistente tra presenza ispettiva e risultati. In linea generale, però, mi sento di anticipare che la distribuzione dei risultati della lotta all'evasione è correlata alla distribuzione della ricchezza prodotta dalla rete economica di piccole, medie e grandi imprese.

Ho annotato, infine, il consiglio della senatrice Germontani di seguire i disegni di legge sull'educazione finanziaria, che il Ministero dell'istruzione, se ho compreso bene...

MARIA IDA GERMONTANI. Il Ministero dell'istruzione, insieme alla Banca d'Italia, sta svolgendo dei corsi. Con questi disegni di legge vorremmo raggiungere l'obiettivo di un coordinamento delle attività che già si stanno portando avanti. Ad esempio, le banche popolari organizzano corsi, e così le fondazioni, la Banca d'Italia eccetera. L'obiettivo di queste proposte legislative è quello di arrivare a una più forte collaborazione con il Ministero dell'istruzione, di prevedere che l'educazione finanziaria sia materia di studio, come avviene in molti altri Paesi, e di coordinare quello che già sta avvenendo sul territorio nazionale.

Credo che la vostra azione sia molto importante. Sebbene, infatti, non avessi pensato a un'audizione della Guardia di finanza, credo invece che a questo punto potrebbe essere molto importante inserire quello che state facendo anche nell'ambito della nostra azione. Eventualmente, anche in sede di definizione di un testo di legge unitario, potremo consultarci.

GIUSEPPE VICANOLO, *Capo del III Reparto della Guardia di finanza – Operazioni*. Sarà nostra cura raccordarci con il Ministero dell'istruzione. Del resto, anche il piano a livello nazionale presso le scuole secondarie di secondo grado lo abbiamo definito con loro, che quindi conoscono bene quello che stiamo dando e che, evidentemente, potremo dare anche nella prospettiva di questo progetto.

MARIA IDA GERMONTANI. Due giorni fa ho parlato velocemente con il Ministro Gelmini a questo proposito. Il ministro è già in stretto rapporto sia con la Banca d'Italia sia con l'Associazione bancaria italiana. Dovremo risentirci, comunque, su questa materia perché se ne stanno occupando a livello di dipartimento, ma è importante che sia espressa anche una forte volontà politica da parte del ministro ai fini dell'assunzione di questa iniziativa e posso dirvi che vi è una grande disponibilità.

PRESIDENTE. Ringrazio i nostri ospiti e dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 10.

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

DOTT. GUGLIELMO ROMANO

Licenziato per la stampa
il 5 agosto 2010.

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO