COMMISSIONE PARLAMENTARE DI VIGILANZA SULL'ANAGRAFE TRIBUTARIA

RESOCONTO STENOGRAFICO

INDAGINE CONOSCITIVA

40.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 17 NOVEMBRE 2011

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **MAURIZIO LEO**

INDICE

PAG.

Sulla pubblicità dei lavori:

Leo Maurizio, *Presidente* 2

Indagine conoscitiva sull'Anagrafe tributaria nella prospettiva del federalismo fiscale

Audizione di rappresentanti della Guardia di finanza:

Leo Maurizio, *Presidente* 2, 11, 12, 13, 14, 15, 18, 20

PAG.

Arbore Giuseppe, *capo ufficio tutela entrate* 18

Barbolini Giuliano (PD) 12

Buratti Bruno, *capo del III reparto operazioni della Guardia di finanza* 2, 14, 15, 18

Costa Rosario Giorgio (PdL) 12

D'Ubaldo Lucio Alessio (PD) 13

Fogliardi Giampaolo (PD) 11, 14, 18

Nizzi Settimo (PdL) 12, 13

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE MAURIZIO LEO

La seduta comincia alle 8,55.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche mediante l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso.

(Così rimane stabilito).

Audizione di rappresentanti della Guardia di finanza.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno prevede l'audizione di rappresentanti della Guardia di finanza. È presente il generale di brigata Bruno Buratti, capo del III reparto operazioni della Guardia di finanza. L'audizione si inquadra nell'ambito dell'indagine conoscitiva sull'anagrafe tributaria nella prospettiva del federalismo fiscale.

Cedo la parola al generale Buratti, con la riserva per me e per i colleghi di rivolgergli, al termine del suo intervento, eventuali domande o di formulare talune osservazioni.

BRUNO BURATTI, *capo del III reparto operazioni della Guardia di finanza*. Presidente, ringrazio a nome del comandante generale lei e i componenti della Commissione per la possibilità offerta alla Guardia di finanza di fornire il suo punto di vista sulla situazione dell'anagrafe tributaria. Il comandante generale sarebbe voluto venire stamattina per porgere una sua personale espressione di saluto, ma le giornate sono tali per cui spetta a me portare i suoi saluti in Commissione.

Lo strumento dell'anagrafe tributaria è per noi un pilastro fondamentale nell'organizzazione e nell'esecuzione della nostra attività di servizio. Articolerei il mio intervento in una prima parte sintetica sull'azione della Guardia di finanza a contrasto dell'evasione fiscale – tutta la nostra azione passa necessariamente attraverso l'utilizzo dell'anagrafe tributaria – e in una seconda in cui entrerei più nello specifico su alcuni aspetti.

Un primo passaggio fondamentale, con riferimento alle nostre linee d'azione, è la consapevolezza della minaccia di tipo unitario che oppone la dimensione dell'illecito. Il *focus* è sull'evasione fiscale, ma non ci sfugge, e ciò condiziona anche il nostro modo di operare, come essa sia intimamente connessa anche ad altri fenomeni, come il sommerso, le frodi sui finanziamenti pubblici, la criminalità organizzata, il riciclaggio, l'abusivismo finanziario, le truffe in danno dei risparmiatori e la contraffazione. Sono tutte dimensioni nelle quali, quando operiamo, impattiamo anche con fenomeni di evasione fiscale. Non a caso si parla frequentemente del rapporto tra riciclaggio ed evasione fiscale.

Al di là delle disquisizioni di tipo dottrinale, resta il fatto che sul piano statistico la gran parte degli approfondimenti che svolgiamo in materia di antiriciclaggio sfocia nella contestazione di violazioni di carattere fiscale. Si tratta di due dimensioni intimamente collegate. La Guardia di finanza, che trova il suo punto di forza nell'azione di servizio e nell'utilizzo contestuale delle facoltà derivanti dalle qualifiche di polizia giudi-

ziaria e di polizia tributaria, imposta la sua azione proprio sull'elaborazione dei piani operativi di tipo trasversale che mirano a colpire i fenomeni nel loro insieme. Quando parliamo di evasione fiscale, abbiamo in mente due dimensioni distinte in relazione alle quali articoliamo la nostra azione di servizio. La prima è quella dell'evasione diffusa o di massa, che riferiamo all'ampia platea di piccole imprese e di lavoratori autonomi pari ad oltre 5,5 milioni di partite IVA, le quali, operando a diretto contatto con il consumatore finale, evadono attraverso comportamenti di tipo omissivo che si concentrano prevalentemente su ipotesi di omessa certificazione di corrispettivi. Sull'altro versante, ci sono forme di evasione più sofisticate, realizzate attraverso schemi societari e triangolazioni estero su estero, fenomeni di esterovestizione della residenza sia delle persone fisiche, sia delle persone giuridiche, in relazione alle quali c'è un approccio di tipo più qualitativo, con un numero di interventi ridotto ma più approfondito e mirato. Su entrambi i versanti la nostra azione si basa tanto sulla deterrenza quanto sul contrasto. Assicuriamo la deterrenza attraverso la massa dei controlli e gli interventi finalizzati all'approfondimento di singoli fatti di gestione. Ne pianifichiamo circa 800 mila all'anno. Quando parliamo di contrasto di fenomeni più complessi, ci riferiamo alla tradizionale attività di verifica per la quale svolgiamo 31 mila interventi all'anno.

La nostra strategia si basa su due direttrici principali, quella della qualità dell'intervento e quella dell'approccio trasversale. Sulla qualità degli interventi mi piace soffermarmi in modo particolare, perché costituisce l'elemento sul quale stiamo insistendo sempre di più anche in questo ultimo periodo. Ci riferiamo soprattutto all'esigenza che le nostre attività ispettive si traducano poi in un effettivo recupero dell'evasione fiscale. In merito a un tema che mi è particolarmente caro, con riferimento anche alla strategia dell'Agenzia delle entrate, i cui operatori sono un po' i nostri fratelli su questo fronte, abbiamo potuto osservare come, in sede di definizione di obiettivi a livello centrale, l'asse gravitazionale si sia spostato sempre più sul fronte dell'incasso. Un tempo, infatti, gli obiettivi erano fissati in numero di moduli operativi, mentre adesso l'obiettivo è diventato quello di recuperare dalla lotta all'evasione un dato *quantum* d'imposta. È evidente che il nostro ruolo, seppur collocato in una posizione anteriore nel processo operativo, deve comunque tener conto dell'esigenza che i nostri interventi si traducano poi in un effettivo ristoro per le casse dello Stato. Ci è chiaro quindi che la nostra attività è parte di un processo più ampio che passa attraverso la fase dell'accertamento e della riscossione, la quale compete ad altri attori istituzionali. Nondimeno, ben conosciamo come la nostra presenza sia quella di un anello importante di questa catena, la cui efficacia non può evidentemente prescindere da un'analisi e da una valutazione di tipo prognostico degli esiti finali del nostro lavoro.

L'efficacia e l'efficienza dell'azione della Guardia di finanza devono essere valutate anche in funzione dell'effettivo e concreto recupero di risorse erariali. Per tendere a questo obiettivo abbiamo avviato da tempo un processo volto a puntare sulla qualità e abbiamo emanato alle nostre unità operative alcune direttive che volgono a mirare sempre più gli obiettivi di verifica su contribuenti selezionati attraverso un'azione di *intelligence*, analisi di rischio e controllo economico del territorio. Mi soffermerò in seguito sul tema.

Quando parliamo di analisi di rischio, abbiamo ben presente che uno degli strumenti più importanti, se non forse il più importante, sia proprio l'utilizzo dell'anagrafe tributaria grazie alle possibilità di incrocio dei dati in essa presenti con quelli delle altre banche dati di cui disponiamo. Un'altra dimensione importante è quella di assicurare il coordinamento con l'Agenzia delle entrate ai fini della formulazione di rilievi sui casi più complessi. È evidente che l'azione non può essere efficace se esistono già divergenze interpretative tra

la Guardia di finanza e l'Agenzia, che deve tradurre in atti di accertamento i nostri verbali di constatazione. Un altro aspetto su cui stiamo insistendo molto è quello di garantire l'aggressione dei patrimoni dei responsabili di reato attraverso l'utilizzo sempre più spinto dello strumento del sequestro per equivalente, finalizzato alla successiva confisca, che, come sapete, è stato esteso a questo settore con la legge n. 244 del 2007.

I dati che comunichiamo sono dati tradizionali connessi all'entità dei recuperi di base imponibile, che sono comunque un importante punto di riferimento, unitamente ad altri che citerò di seguito. Sul piano generale ci siamo attestati l'anno scorso su un recupero di circa 49 miliardi di basi imponibili proposte per il recupero a tassazione sul fronte delle imposte dirette di 6,5 miliardi di IVA. Nel 2011 siamo allineati sullo stesso *trend*, visto che parliamo di 43,5 miliardi per le imposte dirette e di 7 miliardi dell'IVA. A questi elementi associamo indicatori di efficienza. Cito, in particolare, la circostanza per cui il livello di recepimento dei nostri rilievi da parte dell'Agenzia delle entrate si attesta nell'ultimo quadriennio al 92 per cento ed è salito per il 2011 al 96 per cento. Possiamo, dunque, affermare che la quasi totalità dei nostri verbali in termini di impostazione delle fattispecie viene pienamente recepita dall'Agenzia delle entrate. Non solo, nell'ultimo triennio il 10 per cento dei nostri verbali è stato oggetto di adesione da parte del contribuente che ha evidentemente ritenuto conveniente definire la controversia già sulla base del nostro verbale attraverso il versamento delle relative imposte e delle sanzioni, come sapete, nella misura ridotta di un sesto. Ammonta a quasi 2 miliardi la base imponibile recuperata per la quale c'è stata adesione, a cui corrisponde già un introito effettivo nelle casse dello Stato. La percentuale di partecipazione della Guardia di finanza all'accertato dell'Agenzia è in crescita costante. Siamo nell'ordine del 50 per cento del totale. Stiamo anche registrando progressi significativi sul fronte della riscossione, pur essendo essa legata a dinamiche temporali molto lunghe, perlomeno fino a quando non troverà attuazione concreta la normativa che prevede l'attribuzione della funzione di diretta esecutività agli atti di accertamento dell'Agenzia.

Proprio sul fronte dell'efficacia collaboriamo anche con l'ultimo anello della catena, ossia Equitalia, nell'ambito della riscossione. Grazie alla nostra collaborazione, ciò ha consentito l'adozione di atti di pignoramento per importi crescenti. In linea con la direttiva del ministro dell'economia e delle finanze, che è la base di partenza della programmazione della nostra attività, la Guardia di finanza mira sempre a concentrare l'attenzione sui fenomeni di evasione più gravi e pericolosi mediante il ricorso a un modello di intervento operativo che ultimamente si è fatto più flessibile, elastico e funzionale. In estrema sintesi, mentre in precedenza la direttiva del ministro prevedeva anche un'articolazione di dettaglio sulla tipologia di interventi ispettivi da effettuare nei confronti dei contribuenti, adesso abbiamo a riferimento un obiettivo numerico complessivo nell'ambito del quale spetta alla responsabilità della Guardia di finanza definire che tipo di modulo operativo in concreto utilizzare nei confronti del contribuente e, nello specifico, se eseguire una verifica fiscale o un più celere e speditivo controllo. Ciò ci consente di destinare le risorse in modo più efficiente.

Per quanto riguarda l'approccio trasversale al quale ho fatto riferimento, abbiamo sempre l'attenzione tesa al collegamento con altri fenomeni di matrice criminale ed economica, in particolare al fenomeno del riciclaggio, anche perché riciclaggio ed evasione fiscale hanno in comune non solo i soggetti che li pongono in essere, ma anche le modalità attraverso le quali vengono realizzati.

Il riciclaggio è uno strumento attraverso il quale si offre una ricostruzione e si dà una vernice di legalità a determinate operazioni e transazioni finanziarie. Tale vernice di legalità passa attraverso la costruzione di una realtà diversa da quella reale e la necessaria alterazione di docu-

mentazione contabile, la quale produce naturalmente anche effetti di carattere fiscale.

Uno degli elementi di efficacia è la circostanza per cui, nelle situazioni di evasione più complesse, si possano utilizzare gli strumenti più incisivi offerti dal Codice di procedura penale. Il legislatore ne è tanto consapevole da aver individuato ormai da tempo la Guardia di finanza come polo gravitazionale per lo sviluppo sul piano fiscale delle situazioni illecite che vengano rilevate anche da altre autorità di controllo, compresa l'autorità giudiziaria, ai sensi dell'articolo 36, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica n. 600 del 1973. Le attribuisce anche la potestà di utilizzo ai fini fiscali delle notizie acquisite nell'ambito dell'attività di polizia giudiziaria. Non è un dato statisticamente trascurabile, se pensiamo che circa un sesto della nostra attività ispettiva nei confronti dei fenomeni più rilevanti discende, anche in termini di proposte di base di recupero a tassazione, da accertamenti innescati da indagini di polizia giudiziaria o da approfondimenti di segnalazioni sospette. I fenomeni che dal nostro punto di vista sono più gravi e pericolosi sono quelli dell'evasione internazionale, delle frodi IVA e dell'economia sommersa, i cardini su cui concentriamo la nostra azione.

Passerei, a questo punto, ad alcuni dati di dettaglio con riferimento all'anagrafe tributaria. Come ho già accennato, uno dei fattori chiave di successo per contrastare efficacemente l'evasione fiscale è rappresentato dalla capacità di eseguire interventi mirati per la repressione degli illeciti. Le nostre unità operative pianificano gli interventi ispettivi al termine di un *iter* di approfondimento nel quale vengono messe a sistema tanto le notizie acquisite con la nostra attività di *intelligence* e le notizie ricavabili dall'anagrafe tributaria e dall'incrocio tra l'anagrafe tributaria con altre banche dati, quanto il riscontro sul territorio. L'anagrafe tributaria è, quindi, sicuramente lo strumento di maggiore importanza, in quanto contiene non solo i dati delle dichiarazioni presentate dai contribuenti, ma anche numerose informazioni provenienti da fonti esterne riguardanti, per esempio, i trasferimenti di capitali da e per l'estero tramite banche e intermediari finanziari e l'esistenza di rapporti continuativi e di operazioni occasionali effettuate presso banche e società finanziarie, che sono raccolte nella sezione denominata Archivio dei rapporti finanziari, l'architrave di snodo dell'avvio di tutte le attività ispettive.

È ben noto a tutti che l'Archivio dei rapporti funge da fonte di innesco non solo delle indagini di natura fiscale, ma anche degli accertamenti di polizia giudiziaria e delle misure di prevenzione nel campo della criminalità organizzata. La necessità di approccio trasversale al fenomeno dell'illecito è testimoniata proprio dall'Archivio dei rapporti, che per sua natura nasce come uno strumento trasversale. La completezza delle informazioni contenute all'interno dell'Anagrafe tributaria è tale che ne fa di gran lunga lo strumento più utilizzato dalla Guardia di finanza ai fini della selezione dei contribuenti da sottoporre a verifica per la preparazione degli interventi. Da un monitoraggio che abbiamo eseguito, relativo all'ultimo triennio, emerge che l'anagrafe tributaria viene interrogata in occasione di tutte le attività ispettive fiscali che svolgiamo. Sembrerebbe un dato scontato, ma va da sé che, ogni volta che svolgiamo un intervento di natura ispettiva, anche speditiva, l'interrogazione all'anagrafe tributaria è un passaggio assolutamente indispensabile e fondamentale. Per le suddette finalità di controllo e per gli altri scopi istituzionali ogni anno sono mediamente eseguiti circa 3 milioni di accessi all'anagrafe tributaria da parte dei 36 mila militari della Guardia di finanza che sono abilitati alla loro consultazione, con una media di circa 100 interrogazioni all'anno per militare. Il dato è riferito non a tutti i militari della Guardia di finanza, ma alla quota parte che ha titolo ad accedere all'anagrafe, perché impegnata in attività operativa, non solo per l'attività di lotta

all'evasione fiscale, ma anche per qualsiasi tipologia di attività operativa, ivi comprese indagini di polizia giudiziaria, a conferma sempre del concetto di trasversalità al quale dobbiamo avere riguardo. Una massa tanto imponente di interrogazioni impone anche l'adozione di precise procedure di controllo interno, collaudate da tempo, a garanzia del rispetto dei diritti dei cittadini alla riservatezza dei dati personali e dell'utilizzo proprio della banca dati. Siamo ovviamente legittimati a entrare nei dati personali nella misura in cui l'accesso è effettuato per finalità di carattere istituzionale. Si tratta di misure di sicurezza logica aderenti alla normativa del codice della *privacy*, che comportano la preventiva abilitazione dei militari incaricati dei trattamenti, la loro identificazione, autenticazione e tracciamento ogni volta che accedono al sistema, la sostituzione periodica delle banche dati, ma anche un monitoraggio che viene effettuato dai nostri comandanti di reparto a livello di comando provinciale. Essi, sulla base di appositi *report* mensili generati dal sistema, effettuano il controllo degli accessi eseguiti dai militari dipendenti allo scopo di verificare la stretta correlazione con l'esigenza di compiti di servizio, con particolare riguardo, per esempio, alle interrogazioni che vengono svolte al di fuori degli orari ordinari dei turni di lavoro, nonché a quelle che presentano anomalie di carattere statistico secondo alcuni parametri di rischio elaborati a livello centrale. Non è, come ho già precisato, sufficiente disporre di banche dati che siano complete nei contenuti, ma occorre anche avere la possibilità di incrociare le informazioni acquisite tramite l'anagrafe tributaria con le risultanze delle altre piattaforme informatiche. Si pone, dunque, anche un problema di interoperabilità e di dialogo tra diverse banche dati, che non sempre funziona ed è possibile effettuare come si vorrebbe. Su questo fronte si cerca di migliorare continuamente il sistema allo scopo di far emergere eventuali anomalie o discrasie potenzialmente espressive di profili di rischio. Soprattutto dal nostro punto di vista, e in ciò la SOGEI ci dà ogni anno una grande mano, è importante poter effettuare interrogazioni con sistemi massivi, chiaramente non con singole interrogazioni a terminale sui nominativi, ma immettendo liste di nominativi che, attraverso l'identificativo del codice fiscale, possano darci in tempo reale una serie di incroci sulla base dei quali possiamo lavorare in modo piuttosto speditivo. Una singola informazione, come per esempio il possesso di un bene di lusso, non è di per sé sintomatica di un fenomeno di evasione fiscale, ma lo può 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.

Vi porto un esempio. Ormai da diversi anni nel settore dell'aggressione sul fronte patrimoniale alla criminalità organizzata abbiamo elaborato un *database*, peraltro conosciuto e apprezzato dalla Procura nazionale antimafia, che si chiama « Molecola ». Questo *database* ha il fine di estrapolare situazioni di allerta sulle posizioni di singoli soggetti dati dal raffronto tra disponibilità patrimoniale e situazione reddituale. Esso funziona attraverso l'incrocio costante con i dati dell'anagrafe tributaria. Dagli incroci delle risultanze presenti nelle diverse banche dati e dal loro raffronto con la realtà fattuale è possibile far emergere indici di pericolosità fiscale che costituiscono l'*input* dei nostri controlli. In quest'ottica operano tutti i nostri reparti sul territorio, che basano la loro azione sull'incrocio di tutti gli elementi informativi acquisibili dagli oltre 30 diversi *database* di cui disponiamo, affiancati all'anagrafe tributaria.

Ne cito solo alcuni: l'applicativo *Telemaco*, la fonte di informazione pubblica delle Camere di commercio più ampia e aggiornata; *Merce*, gestito dall'Agenzia delle dogane, che riguarda i dati sugli scambi commerciali con paesi comunitari e non comunitari; il noto *VIES* sugli acquisti e sulle vendite intracomunitarie;

l'archivio gestito dall'INPS per il calcolo dell'indicatore dell'ISEE utile per gli accertamenti in materia di prestazioni sociali agevolate; la banca dati dell'Osservatorio dei lavori pubblici; l'applicativo *SISTER*, che ci consente di accedere direttamente alle visure catastali; l'archivio *Reti*, da cui è possibile estrarre elenchi di titolari di partita IVA selezionati in base a determinate chiavi di lettura; altre banche dati di carattere più specifico, riguardanti, per esempio, il settore delle accise.

Tutti i dati contenuti all'interno dell'anagrafe tributaria sono, quindi, sviluppati per l'attività di *intelligence* svolta dalla Guardia di finanza, che costituisce una delle sue espressioni tipiche. Tali dati vengono poi posti a raffronto, il che rappresenta il valore aggiunto che dà un corpo di polizia che non opera soltanto all'interno di uffici, ma soprattutto sul territorio, con i dati rilevati sul territorio stesso. Sappiamo come il legislatore abbia, al fine dell'individuazione di situazioni sintomatiche di ricchezza non in linea con il profilo reddituale o con l'alimentazione dei dati del redditometro, disposto una campagna di controlli straordinari con l'articolo 83 del DL n. 112 del 2008, in relazione al quale abbiamo realizzato un piano strategico di controlli che termina quest'anno. Attraverso tale piano eseguiamo ogni anno 40 mila controlli sul territorio di indici di capacità contributiva, che servono a individuare gli elementi di possesso per l'alimentazione del sistema di calcolo dell'accertamento con il metodo sintetico. Il nostro sistema *CETE* di controllo del territorio è finalizzato proprio a razionalizzare la raccolta di questi dati ed elementi rilevati durante i controlli stradali, tributari e amministrativi di polizia marittima, compresi i controlli a bordo degli *yacht*, che ogni tanto suscitano alcune sensibilità da parte dei loro proprietari o soprattutto dei loro effettivi utilizzatori, perché ben raramente lo *yacht* è intestato alla persona che lo utilizza. Gli elementi così acquisiti vengono poi inseriti nel sistema informatico e da questo incrociati con le risultanze delle banche dati. Che uso facciamo di questi incroci ? Sulle situazioni meritevoli di approfondimento sul piano investigativo svolgiamo accertamenti ispettivi di carattere specifico, per le altre inoltriamo segnalazioni agli uffici dell'Agenzia delle entrate ai fini dell'applicazione del redditometro. Sulla base dei dati acquisiti nell'ambito di questo sistema sono state finora eseguiti 933 verifiche e controlli fiscali che hanno permesso di scoprire basi imponibili non dichiarate per 71 milioni di euro e IVA per 11,7 milioni di euro.

Altra faccia dell'*intelligence* è l'analisi del rischio per la quale ci avvaliamo di strutture specialistiche collocate a livello centrale. L'articolazione operativa della Guardia di finanza prevede non solo reparti operativi con competenza sul territorio, ma anche reparti a livello centrale, reparti speciali che hanno competenza trasversale su determinati settori. In particolare, questi reparti speciali sviluppano un'analisi di rischio fondata sull'esperienza operativa maturata dalle unità operative, basandosi sui migliori filoni investigativi che vengono scoperti, dei quali valutano la possibilità di replica sul territorio nazionale. Nel fronte specifico della lotta all'evasione opera il Nucleo speciale entrate, lo strumento attraverso il quale il comando generale elabora, proprio tramite diverse modalità di incrocio di banche dati con l'anagrafe tributaria, alcune ipotesi di lavori che vengono distribuiti su tutto il territorio nazionale secondo modalità operative standardizzate. Questi progetti producono liste di soggetti a rischio e moduli operativi che consentono ai nostri reparti di approcciare il problema in modo uniforme. Garantiamo in questo modo anche l'uniformità di azione per esaltare le *best practice* e cercare di ovviare ai punti deboli che possono emergere nell'ambito dello sviluppo dell'attività operativa. Dal 2005 a oggi sono stati sviluppati più di 30 lavori a progetto di questo tipo, che hanno comportato l'avvio di campagne ispettive per l'esecuzione di oltre 22 mila verifiche. Si tratta di una componente consistente rispetto al totale

delle verifiche eseguite dai reparti del corpo, con recuperi anche piuttosto interessanti.

Nella relazione trovate in allegato anche un elenco di questi progetti. Ne cito velocemente solo alcuni. Per esempio, vi è il progetto denominato *Perseo*, con il quale abbiamo cercato di far emergere fenomeni di evasione legati all'incongruenza di redditi dichiarati rispetto al tenore di vita manifestato dal possesso di beni. In questo caso l'analisi si è basata sull'incrocio dei dati relativi agli intestatari di beni di lusso rilevati nel corso del controllo economico del territorio. Si tratta di uno dei casi di applicazione del controllo sul territorio di cui parlavo prima. Un secondo esempio che abbiamo lanciato recentemente ha colpito le 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* organizzati all'estero. Si tratta di una nicchia piuttosto singolare, ma abbiamo scoperto che vi sono giocatori professionisti di *poker* italiani che guadagnano anche milioni di euro. Peraltro, bastava accedere a Internet per trovare classifiche aggiornate con gli importi delle vincite realizzate, perché questi signori si fanno pubblicità attraverso le vincite. Avevamo l'indagine un po' servita sul piatto ed è stata un'iniziativa anche alquanto interessante, realizzata insieme all'Agenzia delle entrate, perché, nell'ottica di realizzare una sinergia, fermo restando che il nostro modo di operare resta quello di un corpo di polizia, cerchiamo di condividere queste analisi di rischio il più possibile a livello centrale. Molti progetti sono realizzati attraverso la condivisione di dati con l'Agenzia ai fini dell'elaborazione delle indagini più interessanti. Lo strumento del lavoro a progetto è stato utilizzato anche nell'ambito della cabina di regia operativa, l'organismo interistituzionale previsto per un più efficace contrasto alle frodi dell'IVA, nell'ambito delle quali concorrono l'Agenzia delle entrate, l'Agenzia delle dogane e la Guardia di finanza. Grazie alla condivisione dei patrimoni informativi e al monitoraggio delle principali esperienze di servizio sono stati individuati alcuni filoni investigativi anche in questo settore, per i quali abbiamo sviluppato un'azione di servizio i cui dati trovate indicati. Sono stati realizzati anche alcuni progetti sul tema specifico delle frodi carosello in materia di IVA, una piaga che ormai ci affligge da quando è stato introdotto il regime transitorio dell'IVA. Non vi è nulla di più definitivo del transitorio, si potrebbe sostenere, ma, al di là delle considerazioni di merito, è un meccanismo di frode che sfrutta proprio il sistema transitorio. Quasi il 50 per cento dei nostri recuperi a tassazione in materia di IVA è legato al fenomeno delle frodi carosello, ragion per cui questo resta un punto di riferimento su cui c'è molta attenzione. Le frodi carosello inizialmente venivano effettuate su determinati prodotti, come le autovetture e l'informatica soprattutto, ma purtroppo sono state lanciate in tempi più recenti anche ipotesi di frodi carosello realizzate su beni molto più difficili da individuare, come il traffico telefonico. Penso sia a tutti nota l'indagine che è stata condotta nei confronti di importanti compagnie telefoniche – Fastweb e Telecom Sparkle – dalla quale è emerso un giro di fatture false di 3 miliardi di euro e, quel che più conta, sono stati versati nelle casse dello Stato 430 milioni di euro per definire la controversia.

La crescita della cultura dell'analisi di rischio naturalmente non si ferma a livello dei reparti speciali, ma si estende anche ai nostri reparti territoriali attraverso l'utilizzo di alcuni applicativi realizzati con i tecnici SOGEI e basati sempre sull'anagrafe tributaria, senza la quale non riusciremmo a operare. Mi riferisco, in particolare, all'applicativo *RADAR*, Ricerca e analisi decisionale per l'accertamento dei redditi. Tale sistema contiene i dati raccolti in anagrafe tributaria e dagli enti esterni nei confronti di imprese e lavoratori autonomi che presentano le dichiarazioni fiscali.

In prospettiva tutti gli strumenti che adotta il legislatore per il tracciamento in senso generale di flussi finanziari si ri-

flettono sulla possibilità di elaborarne i dati attraverso l'anagrafe tributaria. Mi riferisco, in particolare, alla norma che ha introdotto l'obbligo di tracciare tutte le operazioni di importo non inferiore a 3 mila euro, che devono essere comunicate all'Amministrazione finanziaria, come pure a quella che prevede, proprio nell'ottica del potenziamento delle frodi carosello, di segnalare all'Agenzia delle entrate tutte le cessioni di beni e le prestazioni di servizi effettuate o ricevute con soggetti allocati in Paesi a fiscalità privilegiata. Successiva alla fase della selezione dei soggetti da inserire nei programmi di verifica è l'attività di esecuzione delle nostre attività ispettive. Uno dei poteri più importanti e incisivi per la verifica degli adempimenti tributari, anch'esso collegato con l'anagrafe tributaria, è costituito dallo strumento delle indagini finanziarie, che permette di ricostruire l'entità dei flussi di denaro, di titoli e di strumenti finanziari ricollegabili all'attività economica svolta.

La qualità e quantità dei dati ai quali è possibile accedere attraverso lo strumento delle indagini finanziarie hanno ormai una latitudine tale da generare veramente una mappatura completa dell'operatività di determinati soggetti, nella misura in cui non riguarda soltanto il classico estratto del conto corrente, per capirci. Da ciò discende la rilevanza dell'applicativo informatico denominato « Indagini finanziarie », che dal 1° settembre del 2006 ha consentito di velocizzare le comunicazioni e di eliminare completamente i flussi cartacei. Ho detto completamente, ma debbo sottolineare che ciò avviene con riferimento soltanto alle attività di verifica fiscale, perché il paradosso dell'attuale sistema normativo è che, mentre in campo fiscale c'è una piena sincronia tra accesso all'Anagrafe dei rapporti e utilizzo dei dati per indagini mirate, che poi si svolgono sempre per via telematica, in settori in cui gli illeciti si prospettano anche più gravi, quali il antiriciclaggio e le indagini di polizia giudiziaria, una volta eseguito l'accesso all'Anagrafe dei rapporti, siamo ancora costretti purtroppo a far viaggiare per via cartacea tanto le richieste quanto le risposte, il che rappresenta un *vulnus* veramente molto sentito dal nostro punto di vista. Questo *software* costituisce l'espressione più avanzata dell'utilizzo razionale ed efficace della tecnologia informatica. È un modello da mutuare ed estendere. Sul piano tecnico la connessione telematica tra organi ispettivi e intermediari finanziari si basa sui due elementi della posta elettronica certificata e della firma digitale. Dal 30 ottobre del 2007 è operativo l'Archivio dei rapporti, che dà memoria dei rapporti intrattenuti e delle operazioni effettuate a partire dal 1° gennaio del 2005. Naturalmente siamo in costante contatto per favorire ogni ipotesi di aggiornamento e di miglioramento di questo *software* per renderne la piattaforma sempre più completa e consentirne un'immediata fruibilità. Le potenzialità di questo strumento investigativo sono destinate a essere accresciute per effetto delle novità introdotte recentemente, che hanno ampliato la platea dei destinatari delle richieste anche 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 e ormai da diversi anni sono utilizzati come modalità di impiego del risparmio alternative alle tradizionali forme di investimento finanziario. Vi rientrano le polizze vita strutturate legate a indice azionario o a quote di fondi comuni di investimento, le polizze *unit* e le *index linked*, che, come rilevato dall'esperienza operativa, possono essere anche strumentalmente utilizzate per investire proventi frutto di evasione fiscale e anche di altre tipologie di reato. Un po' di tempo fa abbiamo avuto un caso piuttosto importante di utilizzo di strumenti di assicurazione ramo vita per riciclare i proventi di un traffico di stupefacenti con la Colombia. La globalizzazione del mercato e le possibilità offerte dalle piazze finanziarie sono uti-

lizzate da tutti e noi ne dobbiamo tener conto. La novità legislativa consente ora di poter acquisire informazioni relative a tutti i contratti di assicurazione sulla vita attuati attraverso piani finanziari pluriennali di investimento e forme pensionistiche complementari individuali che in precedenza non erano mappati. Il decreto legge n. 98 del 2011 ha inoltre esteso l'ambito oggettivo delle indagini finanziarie, ragion per cui ora possono essere acquisite anche le informazioni riguardanti le garanzie prestate da intermediari finanziari nell'interesse dei clienti. Questo è un altro passaggio per noi assolutamente fondamentale.

Vi cito il caso recente – se non si trattasse di effetti deleteri sul nostro bilancio, sarebbe anche divertente – che ho denominato « il fenomeno dei prestiti a se stessi ». Riguarda imprenditori gravitanti nell'area delle province di Rimini, Forlì e Cesena – potete immaginare quale sia il centro di gravitazione delle loro attività – i quali portavano a San Marino i proventi dell'evasione. Questi proventi confluivano in conti accesi presso società fiduciarie, dopodiché i nostri bravi contribuenti chiedevano a una banca italiana un prestito che veniva garantito da una fideiussione rilasciata dalla banca sanmarinese, che aveva come garanzia i frutti dell'evasione. Si riciclava così il denaro. Ci si faceva prestare dalla banca del denaro con la garanzia del proprio nero e quindi si riciclava e si faceva rientrare in Italia l'ammontare dell'evasione al netto del costo del riciclaggio e degli interessi passivi che peraltro potevano essere dedotti ai fini della determinazione del reddito. Ora siamo in grado di individuare più facilmente un'ipotesi di questo tipo proprio per il fatto che l'Archivio dei rapporti ci dà anche cognizione delle garanzie prestate da intermediari finanziari nell'interesse dei singoli clienti. Quando tali garanzie provengono da banche allocate al di fuori del territorio nazionale, ciò è un indice di rischio piuttosto consistente. Siamo convinti che il fenomeno sia più diffuso di quanto ci sia stato dato di scoprire fino a oggi.

Al termine di ogni attività di polizia tributaria alimentiamo a nostra volta l'anagrafe tributaria con gli esiti dei nostri processi verbali, che vengono immessi al sistema con la procedura universalmente nota con l'acronimo MUV. Il sistema costituisce la base comune di rilevazione e di consuntivazione di tutti i servizi in materia di imposte sui redditi IVA e IRAP, quindi anche la base dei calcoli del rendimento dei nostri reparti. Tramite questa piattaforma viene realizzato il coordinamento delle attività ispettive, in quanto sia i reparti sia gli uffici comunicano immediatamente avvio, sospensione, ripresa e conclusione di ogni controllo, evitando possibili sovrapposizioni o reiterazioni di interventi. Tale fine è già assicurato da diversi anni. Fin da quando ho intrapreso il mio percorso nella Guardia di finanza la prima preoccupazione che avevamo prima di entrare in verifica era quella di renderci conto se non fosse già entrato qualcuno il giorno precedente. Il sistema consente ora di accertarlo in modo automatizzato, ma è un adempimento che ci è richiesto in modo espresso dall'articolo 7 del decreto sviluppo, che, come sapete, ha sancito il criterio della non reiterazione degli interventi nell'ultimo semestre. Peraltro, siamo in fase avanzata con l'Agenzia delle entrate e con gli altri operatori presso il Ministero dell'economia e delle finanze nella stesura del decreto attuativo che dovrebbe, da un lato, dettare modalità specifiche sul coordinamento e, dall'altro, indicare soprattutto quali sono le tipologie di controllo per le quali si deve applicare il sistema della non reiterazione nell'ambito del semestre. Negli ultimi anni il sistema MUV è stato ulteriormente affinato per consentire ai reparti di effettuare telematicamente l'invio di segnalazioni qualificate utilizzabili come fonte di innesco per attività di accertamento da parte dell'Agenzia delle entrate anche nei confronti delle persone fisiche.

Concludo il mio intervento confermando l'impegno della Guardia di finanza a proseguire con forza, metodo e determinazione la sua missione di lotta

all'evasione e alla criminalità economica – ci tengo ad aggiungerlo, perché sono due elementi, dal nostro punto di vista, assolutamente inscindibili – in linea con gli obiettivi e con i programmi che ci sono assegnati e cercando di imprimere sempre più una svolta in funzione della qualità dell'attività che svolgiamo, qualità per garantire la quale l'utilizzo quotidiano dell'anagrafe tributaria è sicuramente un caposaldo che continuiamo a ritenere fondamentale. Grazie per l'attenzione.

PRESIDENTE. Grazie, comandante. La sua è stata una disamina puntuale e attenta di un fenomeno molto rilevante per il nostro sistema.

Colgo l'occasione per ringraziare anche gli altri ufficiali che sono presenti a quest'audizione, il generale Fabrizio Carrarini, il colonnello Vincenzo Tedeschi, il colonnello Giuseppe Arbore e il tenente colonnello Gianluca Campana.

GIAMPAOLO FOGLIARDI. Anch'io ringrazio il generale per la bella e ampia relazione che, per chi deve lavorare sul tema, è una fonte indubbiamente utile.

Parto da una considerazione di carattere generale. A pagina 4, lei parla della prima fase di selezione dei contribuenti attraverso attività di *intelligence*. Una prima domanda è proprio questa, che si pone credo anche l'operatore quotidiano: da dove si parte, quali sono gli elementi ? Più avanti ne affronta alcuni, ma le chiedo l'embrione, la cellula dalla quale parte la questione. Vorrei arrivare a mettere in risalto alcuni aspetti che, a mio giudizio, sono contraddittori, non per quanto riguarda la vostra azione, ma per quanto riguarda il nostro impegno di legislatori. Lei metteva giustamente in risalto che un 10 per cento dei soggetti hanno aderito all'accertamento con adesione e che la riduzione di un sesto delle sanzioni senza ombra di dubbio sia un ottimo incentivo alla definizione. Mi chiedo, però, generale, quanto questo meccanismo, anche da un punto di vista costituzionale, sia accettabile rispetto alla certezza del reato. In sostanza, ci si deve adeguare perché, *obtorto collo*, c'è una normativa in cui, se non si accetta, si paga il 40 per cento, mentre intanto viene messo a ruolo subito il 50 per cento di quanto è dovuto. Poi si ricorrerà e campa cavallo. Peraltro ciò avviene anche in un contesto di carattere economico difficilissimo e in un momento in cui spesso a pagarne le conseguenze sono i piccoli contribuenti. Introduco un altro elemento. Sulle quote di evasione di cui avete parlato, le vincite a *poker*, gli *yacht*, le compagnie telefoniche, a mio giudizio, bisogna picchiare forte, ma esiste anche una quota di evasione che io chiamo vitale. Ricordo ancora negli anni Settanta, quando mi approcciavo alla politica nazionale per la prima volta, che il professor Paolo Sylos Labini, parlando di disoccupazione giovanile – allora vigeva la legge Anselmi, il collega D'Ubaldo lo ricorderà – citava un elemento naturale per una determinata fase di evasione. Mi riferisco, per esempio, alla piccola evasione, che è ben nota e conosciuta, di chi va la sera a lavare i piatti al ristorante perché così arrotonda lo stipendio per far studiare i figli o di chi cerca di arrotondare la pensione. Ci sono poi alcune conseguenze che sembrano frivole, ma che sono determinanti. Rispetto a tutta la questione a volte si corre il pericolo che si vada a colpire e che paghi di più la parte del piccolo evasore rispetto alle altre. In questo senso, nell'analisi che si faceva sulla tracciabilità, le azioni mirano e arrivano soprattutto a questi fatti. Il grosse evasore non va certamente a prelevare i 3-4.000 euro in banca, ma va a compiere operazioni complesse, come abbiamo visto prima. Chi può compiere la piccola operazione può essere tracciato più facilmente. Non la pongo a voi come una responsabilità, ma ve lo chiedo anche per avere noi utili indirizzi per la nostra azione. Aggiungo un'ultima considerazione. A proposito dell'analisi di rischio dall'alto in basso per operazioni in nero e poi ancora dell'Archivio dei rapporti degli operatori finanziari, una questione che non cono-

scevo, ma che trovo interessante, se ho capito bene, sta nel fatto che tutti gli operatori finanziari, i diversi agenti e consulenti finanziari che compiono determinate operazioni autorizzate devono appositamente segnalare in un archivio tutte le operazioni che conseguentemente sono riscontrabili. Mi fermo qui. Sarebbero tantissime le domande che vorrei porre. Ribadisco l'interesse della relazione, ma ovviamente vanno dati tempi e spazio anche ai colleghi.

SETTIMO NIZZI. Anch'io sono stato molto positivamente influenzato dalla relazione che il generale ha svolto. Ho sentito parlare di alcuni interventi che rendono il corpo al quale appartenete importante per la struttura dello Stato e soprattutto per le sue casse. Non c'è stato un passaggio, però, per quanto riguarda il gioco d'azzardo o il gioco legale, come le *slot machine*, il sistema soggetto a elevata tassazione che sta portando, per sentito dire, a un incremento dell'evasione. Mi interesserebbe che ne accennasse. Inoltre, vorrei alcune delucidazioni. Sono aumentati gli evasori totali nel 2011 ? Qual è la percentuale di variazione, se vi è stata, tra l'evasione fiscale e l'aggravarsi della situazione economica nazionale ? Infine, penso che, come legislatori e come amministratori pubblici, sarebbe anche utile, e lo chiedo al Presidente – adesso abbiamo più tempo, perché con questa maggioranza allargata non abbiamo problemi se manca qualcuno siamo tutti maggioranza adesso – impegnare una mattinata del nostro tempo presso uno dei vostri siti di eccellenza per vedere in pratica come si riesce a estrapolare questi valori, in modo che i membri di questa Commissione se ne impratichiscano. Leggiamo certamente tutti di questi sistemi, ascoltiamo le vostre relazioni e siamo naturalmente tutti legati al segreto. Ci sono normative ben precise che riguardano la *privacy* di chi viene a essere interessato da questa verifica, però penso che per noi sarebbe importante svolgere una giornata di studio per accrescere le nostre conoscenze.

PRESIDENTE. Mi sembra una proposta condivisibile.

ROSARIO GIORGIO COSTA. Signor generale, lei ci ha reso una relazione oltremodo particolareggiata ed esaustiva per le nostre aspettative di informazione. Avendo preso atto, e non poteva che essere così, di quanto apprezzate e utilizzate l'anagrafe tributaria e la relativa banca dati, sarebbe interessante conoscere se, in funzione della vostra esperienza, avete suggerimenti per migliorare, implementare e rendere più tempestivamente leggibili le risultanze delle eventuali visure che a voi sono necessarie per l'esercizio del vostro mandato.

GIULIANO BARBOLINI. Anch'io ringrazio il generale e tutti i rappresentanti presenti. La relazione è sicuramente molto ricca e fornisce la fotografia di un lavoro assolutamente apprezzabile, sia come impostazione generale sia come risultati. Ne ricavo anche, visto che il fenomeno, per quanto aggredito e contrastato, continua a dimostrare una sua vitalità, che è davvero questo sistema di economie globalizzate che determina l'acuirsi e l'amplificarsi delle condizioni di rischio potenziale di bypassare, aggirare e creare condizioni distorsive dell'andamento dei mercati. Mi pare però che ci siano tanti elementi di straordinaria possibilità di contrasto efficace.

Porrò alcune domande e poi, chiedo scusa, ma alle dieci abbiamo un'importante riunione. Vedrò le risposte nel resoconto.

Vi siete fatti un'opinione sul tema della tracciabilità ? Esiste una soglia ottimale ? Tirare il tema della tracciabilità fino ai 1.000 euro potrebbe essere potenzialmente generatore di risultati ulteriori ? Mi interessava capire se avete un'opinione da suggerire o da evidenziare al legislatore. Passo alla seconda questione. Alcune misure che sono state adottate recentemente sul versante degli operatori, penso in particolare agli intermediari, suscitano difficoltà applicative e interpretative. Per esempio, una è la

segnalazione dei soggetti che hanno provenienza da altri Paesi. Si mette in carico, e ciò viene argomentato, all'intermediario e all'operatore, una difficoltà di interpretazione e di decodificazione di determinati comportamenti. La domanda, forse ingenua, ha però una sua malizia di fondo, e lo dichiaro subito, vista la complessità del problema: esiste il rischio che questa interpretazione sia lasciata a una soggettività che magari omette di dichiarare determinati dati, anche solo per difficoltà oggettive ? Visto che le banche dati favoriscono e possono costruire alcuni incroci, con la misura del trasferimento in automatico dell'elenco clienti e fornitori, non sarebbe forse meno urticante per chi doveva praticarla ? La tecnologia ci potrebbe aiutare a mantenere la tracciabilità di tante operazioni ?

L'ultima questione è una curiosità che cerca di trovare il punto di equilibrio fra il livello giusto, che deve essere colpito, di chi trasgredisce le norme e commette evasione ed elusione e un profilo che non sia particolarmente intrusivo nei confronti della vita quotidiana delle persone e dei soggetti. Sono state effettuati, anche per effetto di misure e di disposizioni definite dalle norme, alcuni *focus* sulle attività del terzo settore, mirati a far emergere possibili distorsioni nell'applicazione di norme. È capitato a tutti di vedere sui giornali nel proprio territorio indagini e, in alcuni casi, risultati ottenuti efficaci, ma in altri una situazione che ha poi rivelato un esito non soddisfacente, pur con ricadute. Mi chiedevo se fosse possibile, immagino magari con una nota aggiuntiva, avere dal vostro punto di vista una valutazione e una rappresentazione di cosa è emerso da questo particolare tipo di approfondimenti. So che sono stati svolti anche dal terzo settore e dall'Agenzia delle entrate protocolli che hanno consentito di chiarire meglio le modalità di approccio a questa specifica problematica.

SETTIMO NIZZI. Ho dimenticato una questione. Il settore della nautica è importante per la nostra nazione e sta attraversando un periodo di gravissima crisi. Siamo assolutamente convinti che gli accertamenti vadano compiuti in modo sempre più stringente, perché chi evade deve essere assolutamente colpito, ma mi chiedo se sia possibile trovare altre modalità di accertamento che non quelle eclatanti e tali da far finire gli interessati in prima pagina in luglio e agosto, « danneggiando » la già precaria situazione economica di alcuni territori della nostra nazione. I controlli vanno assolutamente svolti, però se li svolgiamo magari senza passare la velina al giornale, in maniera discreta, con il rappresentante del corpo che magari non si presenta in divisa, così come avviene per molti altri accertamenti, compiamo le stesse operazioni, senza danneggiare enormemente il settore. Abbiamo riportato danni enormi quest'anno, perché la gente fugge. È giusto. O fugge perché non ha pagato le tasse, e perciò è giusto che la rincorriamo, oppure ha paura comunque, temendo di non essere in regola.

LUCIO ALESSIO D'UBALDO. Mi sento rappresentato dall'insieme delle questioni poste. Mi fa piacere che il collega Fogliardi abbia sollevato una questione su cui avevamo discusso anche in questa sede e poi separatamente. Mi permetterei di sottolineare proprio quell'aspetto, cioè quale consiglio può nascere dal confronto con la Guardia di finanza in relazione a una difficoltà di sistema che abbiamo individuato nell'estensione o, meglio ancora, nella costruzione di un'attività possibile di controllo ai fini della lotta all'evasione su un campo così frammentato, così vasto di microattività, con partite IVA così estese, che consideriamo uno dei motivi di orgoglio, di creatività, di specificità del nostro Paese, ma che, dall'altro lato, rappresenta un elemento di fragilità nella razionalità del sistema, cioè nei rapporti tra cittadino contribuente e Stato.

PRESIDENTE. Anch'io mi associo ai colleghi nel ringraziarvi per il lavoro pregevole che avete elaborato. Proprio a questo proposito, traendo spunto da molte interessanti osservazioni, volevo lanciare

una sorta di provocazione e verificare se, vista l'imponente massa di dati di cui dispone adesso l'amministrazione finanziaria – abbiamo dati reddituali, dati patrimoniali, dati acquisiti attraverso altre banche dati e poi, come voi avete messo bene in evidenza, l'accesso semplificato all'archivio dei rapporti finanziari – rispetto al passato, quando l'accesso al sistema delle indagini finanziarie avviene ancora attraverso particolari procedure ai fini dell'accertamento, la normativa di quest'estate abbia consentito la possibilità di formare liste selettive con l'ausilio degli intermediari finanziari utilizzabili per l'attività di controllo, di verifica e di accertamento. Confidando nella collaborazione degli intermediari finanziari, perché l'elemento collaborativo è assolutamente fondamentale, l'ulteriore passo che si potrebbe compiere, ma penso che non dovrebbe essere così sconvolgente, è proprio la diretta acquisizione degli estratti conto. Peraltro, si sta andando un po' in quella direzione. Una volta che si conoscono le entrate, le uscite, i dati patrimoniali e i dati reddituali, mi sembra che il fenomeno dell'evasione di massa possa essere debellato utilizzando uno strumento cui sono particolarmente affezionato. Spero che in questo momento, in cui la conflittualità politica sicuramente verrà a scemare, si possa introdurre un meccanismo quasi automatico per combattere il fenomeno dell'evasione di massa e formulare proposte ai contribuenti. Abbiamo visto che possediamo i dati dal 2005. Se acquisisco entrate e uscite dei contribuenti e tutti gli altri dati, sono in grado di affermare che Maurizio Leo ha dichiarato dieci, ma che, sulla base di dati patrimoniali, finanziari e reddituali, avrebbe dovuto dichiarare almeno venti. Lo si può realizzare, superando il meccanismo del contraddittorio, con i numeri di cui disponete. State svolgendo operazioni enormi, sia la Guardia di finanza, sia l'Agenzia delle entrate, però non dimentichiamo che l'Agenzia delle entrate ha 13 mila addetti ai controlli fiscali e penso che voi, come personale dedicato alla verifica fiscale, ne avrete altri 15 mila. Su una massa di 5 milioni di partite IVA 30 mila addetti sono poca cosa. O combattiamo il fenomeno dell'evasione fiscale in questo modo o non si va da nessuna parte. Ne parleremo nei *talk show*, ma non si ottiene il risultato desiderato. Volevo capire la vostra valutazione sulla sinergizzazione – scusate il brutto termine – delle banche dati e sull'implementazione di un intervento più incisivo sull'Archivio dei rapporti finanziari. Arrivare agli estratti conto è un fatto automatico. L'accertamento può partire in via automatica e recuperare afflussi importanti dei 120 miliardi di evasione fiscale.

GIAMPAOLO FOGLIARDI. Mi scuso, ma vorrei aggiungere una considerazione, perché il nostro Presidente fornisce sempre spunti interessanti a chi è appassionato alla materia. La questione che solleva è giusta e non voglio aprire un'altra vicenda che sarebbe enorme, però la questione del controllo anche dei conti correnti, a mio giudizio, nel nostro Paese fa a botte con un dato di fondo: l'IVA. Il contribuente che non ha partita IVA, il cittadino che va ad acquistare e a cui viene proposto uno sconto per non pagare l'IVA è una fonte inesauribile di evasione totale. Mi domando da sempre, non con certezza, ma sulla base almeno di un'analisi in studio, che mi pare non sia possibile, se la possibilità di recupero nella dichiarazione dei redditi per il cittadino, come avviene adesso per le operazioni di manutenzione straordinaria, in un certo modo, pur pagando l'IVA, potrebbe servire a consentirgli di detrarla dall'IRPEF e a recuperare l'IVA da parte di chi la deve emettere e conseguentemente la deve pagare.

BRUNO BURATTI, *capo del III reparto operazioni della Guardia di finanza*. Ho una domanda preliminare: di quanto tempo dispongo per rispondere ?

PRESIDENTE. I colleghi hanno a breve un impegno al Senato. Se vuole, possiamo riaggiornarci.

BRUNO BURATTI, *capo del III reparto operazioni della Guardia di finanza*. A me

farebbe molto piacere rispondere in modo articolato ai vostri quesiti. Naturalmente possiamo sempre produrre un documento scritto, però credo che la dialettica sia sempre un valore aggiunto.

PRESIDENTE. Magari possiamo tenere un'ulteriore seduta.

BRUNO BURATTI, *capo del III reparto operazioni della Guardia di finanza*. Sono a vostra completa disposizione. Iniziamo e, a un certo punto, mi segnalerete quando devo chiudere.

Colgo solo l'opportunità per ribadire che per noi questa è un'occasione importante di confronto, perché penso che la dialettica e il confronto di opinioni sia sempre la via migliore per arrivare a definire le soluzioni più efficaci. Ben venga se c'è una forma di attenzione nei confronti degli operatori, perché ci consente di svolgere alcune riflessioni. Molte delle domande che sono state poste affrontano aspetti anche di carattere politico nelle scelte che si devono compiere. Non intendo sottrarmi a questo tipo di richieste, ma è logico che il mio punto di vista sia necessariamente tecnico. In risposta all'onorevole Fogliardi, che mi chiedeva della selezione attraverso l'attività di *intelligence* e da dove parte la nostra attività, è la domanda che si pone ogni comandante di reparto quando si trova di fronte all'esigenza di programmare l'attività di verifica per l'anno successivo: come selezionare i contribuenti secondo un calcolo di costo-efficacia, tenendo presente che il numero degli interventi è percentualmente ridotto rispetto alla platea di riferimento e che, quindi, tanto si è più efficaci, quanto più si riesce a mirare. Si tratta di una valutazione che ha a riferimento tutti gli elementi informativi di cui si dispone sul territorio. Rispetto a diversi anni fa le banche dati disponibili e le elaborazioni che di tali banche dati possono essere svolte a livello centrale, danno una grossa mano all'operatore. I nostri comandanti di reparto dispongono già in partenza di numerosi strumenti sulla base dei quali possono essere costruiti alcuni indicatori di rischio, comprese le possibilità che il sistema di *web intelligence* ci attribuisce nell'elaborazione di dati direttamente dall'anagrafe tributaria. Tutti i sistemi di elaborazione e di incrocio di banche dati soffrono, però, della necessità di effettuare riscontri puntuali sul territorio, perché a volte quelle che appaiono anomalie sulla base di incroci di dati trovano magari una spiegazione, se non sono addirittura il frutto di un'approssimazione. Ricordo quando una quota parte dei controlli doveva essere riservata ai sorteggi e alle liste selettive. Talvolta, andando in concreto, ci rendevamo conto che l'indice di anomalia usciva fuori da un'elaborazione matematica un po' troppo astratta. I tempi sono molto cambiati rispetto ai sorteggi di un tempo. Resta fermo il fatto che la selezione si basa sull'incrocio di tutti gli indicatori che possono essere ricavati con banche dati con le notizie di cui il reparto – che è e resta soprattutto un reparto di polizia – dispone, in particolare quelle rinvenienti da altre attività già svolte in diversi settori di servizio, dalle attività di indagini di polizia giudiziaria all'approfondimento delle segnalazioni sospette. Ricordo che attualmente siamo arrivati a un livello di oltre 30 mila segnalazioni sospette all'anno che confluiscono nei nostri sistemi.

In estrema sintesi, dal raffronto tra i dati che ricaviamo dalle banche dati con i dati di cui disponiamo dall'osservazione diretta sul territorio, una quota parte consistente di controlli consiste proprio nello stare su strada, cioè sul rilevare situazioni dall'osservazione diretta, che è sempre uno strumento insostituibile. È l'incrocio delle due componenti che dà sicuramente la risposta migliore.

Per quanto riguarda il problema del meccanismo dell'adesione, massimizzare gli obiettivi in funzione dell'incassato, come tutte le soluzioni, offre punti di forza e punti che possono essere oggetto di dialettica. Credo che la domanda sia la seguente: se spingiamo troppo sul problema dell'incasso, non facciamo venir meno il principio costituzionale della pretesa tributaria ? C'è chi è molto più versato

di me nel disquisire su quale debba essere la latitudine di questi strumenti di condivisione nell'accertamento della pretesa. Certamente la legittimità costituzionale di questi strumenti non risiede nella negoziabilità di una pretesa che non è negoziabile, quanto piuttosto nella sostenibilità dei rilievi che vengono formulati. L'accordo viene raggiunto non perché si possa discutere sul fatto che sia illecita o meno una determinata condotta, quanto sulla bontà degli elementi probatori che si portano e quindi sulle possibilità di vittoria in sede contenziosa. Sulle situazioni dubbie sul piano sostanziale o che si prestano a interpretazione risponde, secondo me, una logica costituzionalmente compatibile che si possa meglio muoversi su cifre più solide piuttosto che su cifre aleatorie. Dal nostro punto di vista, non essendo parte in causa in questo tipo di negoziazione, puntiamo all'individuazione degli illeciti e il discorso ci riguarda in termini di sostenibilità dell'azione. Ci preoccupiamo anche di aggredire i contribuenti che, almeno in partenza, siano solvibili. Non avrebbe molto senso che ci dedicassimo a svolgere attività di accertamento per rilevare illeciti nei confronti di un soggetto che sappiamo già in partenza non avere le risorse per pagare. Già da tempo nelle nostre direttive ai reparti diamo indicazione di aggressione dei fenomeni illeciti per i quali vi sia anche una solidità a monte. Quando sconfiniamo in ipotesi di reato, l'obbligatorietà dell'azione penale impone comunque di condurre determinati accertamenti, però le modalità di conduzione degli accertamenti sono sempre condizionate dall'esigenza di raggiungimento di questa efficacia.

Per quanto riguarda il discorso dell'evasione di sopravvivenza, se possiamo così definirla, con riserva di andare a guardare con maggiore attenzione i dati di cui disponiamo, mi sento di poter rispondere che l'andamento dei risultati di servizio della nostra attività non ci consente di intravedere indicatori da cui si possa evincere il problema della crisi. Il fenomeno dell'evasione totale è, bene o male, un fenomeno che ha una sua stabilizzazione nel corso degli anni e la nostra attività mira a centrare sempre meglio gli obiettivi. Se i dati sono in crescita lo sono, dal nostro punto di vista, perché migliora la nostra capacità di selezione.

Credo che sia possibile ravvisare il problema della crisi dell'economia andando a verificare quanta quota parte nell'ambito dei controlli svolti occupa la tematica specifica degli omessi versamenti delle imposte. Vi sono casi nei quali il contribuente registra e dichiara regolarmente, però poi non paga. In quel caso, più che in altre fattispecie, a mio avviso, ci può essere un sintomo di sofferenza. Personalmente ho sempre considerato l'omesso versamento delle imposte una violazione di tipo virtuale, perché, se si è fatto tutto e non si invia il bollettino, è automatico che prima o poi qualcuno individuerà la situazione. Eventualmente ritengo, ma con riserva di provare a effettuare un'elaborazione, che un sintomo di sofferenza potrebbe essere costituito in teoria da una lievitazione di questo fenomeno di morosità. Può accadere che magari per problemi di liquidità tra il non pagare il fornitore e non pagare l'erario si possa propendere per la seconda soluzione. Al di là di questo aspetto specifico, su cui però mi riservo di vedere quale sia la tenuta del dato statistico, sempre considerando che il nostro campione di riferimento è un campione ristretto in termini di quantità e poi selezionato sul piano qualitativo, ragion per cui non so quanto possa essere esteso, si tratta di un dato che, secondo me, potrebbe dare eventualmente un'indicazione.

Nel momento in cui mi sento di invitare a concentrare l'attenzione sui grandi contribuenti piuttosto che sulle situazioni marginali, è musica per le nostre orecchie, perché è esattamente quello che cerchiamo di fare e che vogliamo fare, anche per distinguere in una giusta articolazione di funzioni all'interno del nostro sistema i compiti propri di un organo di polizia. Diversamente, se le nostre metodiche di controllo fossero completamente allineate a quelle di altri, la domanda che mi porrei è a che serve avere organismi diversi che

fanno le stesse cose. Il nostro, essendo un approccio di polizia, mira soprattutto a colpire la grande evasione, a concentrare gli interventi nei confronti di quei fenomeni alla cui base ci sono organizzazioni criminali che costruiscono schemi di evasione e sistemi che puntano proprio sulla frode. Proprio in quest'ottica abbiamo segnalato l'esigenza che un miglioramento di efficacia possa essere ricavato attraverso una riconversione della nostra attività operativa che ci consenta di dedicare maggiore attenzione ai fenomeni più complessi. Ciò passa attraverso una rimodulazione degli obiettivi quantitativi che ci sono assegnati. Se debbo rendere conto di un numero di controlli vincolante, questo numero fa poi i conti col tempo che posso dedicare a ciascun controllo.

Del resto, si tratta della linea che è stata seguita recentemente anche dall'Agenzia delle entrate, che mi risulta aver ridotto il numero complessivo degli interventi, e della linea che da tempo cerchiamo di perseguire e che l'autorità politica recentemente ha condiviso, dandoci, da un lato, la possibilità di scegliere sul campo lo strumento investigativo da utilizzare in funzione del singolo caso, dall'altro apportando una riduzione dei carichi quantitativi che ci consente di spostare le energie liberate proprio sui fenomeni di evasione più complessi. Per quello che riguarda la cosiddetta evasione di massa vi sono altre modalità di accertamento, anche di natura automatica, sulle quali non è necessario l'intervento della Guardia di finanza. Non abbiamo comunque alcun interesse a svolgere controlli nei confronti di soggetti marginali. Peraltro, è piuttosto rara l'ipotesi che la Guardia di finanza agisca nei confronti di persone fisiche. Agiamo nei confronti di operatori portatori di partite IVA e quindi la colf o l'insegnante che arrotondano sono fenomeni che non interessano in modo prioritario l'operare di un corpo di polizia.

Per quanto riguarda il discorso dell'Archivio dei rapporti finanziari, più viene ampliata la platea delle informazioni che confluiscono all'interno di questa banca dati e maggiore è per noi la possibilità di concentrare l'attenzione. Dal nostro punto di vista è soprattutto importante che il sistema segua l'evoluzione dei mercati finanziari per ricomprendere all'interno di questa banca dati alcuni operatori presso i quali i contribuenti compiono operazioni. Un tempo il punto di riferimento era la banca. Anni fa presso la banca si faceva tutto, ma ormai da tempo, anche per effetto della liberalizzazione e dell'esigenza di aderire ai dettami dell'Unione europea, vi sono numerosi altri operatori che offrono servizi un tempo offerti solo dalle banche. Prima vi è stata l'estensione agli intermediari, poi penso alle agenzie di *money transfer*, un fenomeno su cui bisognerebbe aprire un capitolo, anche se non è un problema tanto di carattere fiscale, quanto di altro rilievo, e ora gli operatori assicurativi. L'importante è continuare a mantenere l'attenzione, in modo da aggiungere gli eventuali ulteriori operatori dei quali ci si dovesse rendere conto che rivestono un'importanza. Credo onestamente che la qualità dei dati contenuti nell'Archivio dei rapporti stia tenendo il passo con l'evoluzione del sistema finanziario.

In merito allo strumento del contrasto di interessi, mi è parso di leggere ciò nella domanda connessa alla possibilità di frenare l'evasione dettata dall'omessa contabilizzazione di ricavi, la famosa controfferta da parte dell'operatore commerciale che dice « costa trenta, però senza fattura costa venti ». È un meccanismo sempre esistito. L'esperienza sulla quale abbiamo avuto un riscontro operativo sul campo è nell'ambito delle ristrutturazioni edilizie. Vi sono poi altri settori nei quali storicamente esiste questo sistema – pensiamo soltanto alle prestazioni sanitarie – sulle quali tuttavia non abbiamo dati particolarmente articolati. L'edilizia è invece uno dei settori di attenzione dei nostri interventi, su cui svolgiamo controlli e, peraltro, abbiamo anche elaborato progetti basati proprio sull'incrocio di banche dati che è possibile realizzare attraverso i dati che vengono inseriti per effetto della normativa che consente la detrazione dell'imposta.

Indubbiamente sul piano generale creare uno strumento di contrasto di interessi offre al consumatore finale un motivo in più per sollecitare la correttezza dell'adempimento tributario. Si tratta di individuare in quali casi eventualmente estendere un discorso di questo tipo, tenendo conto che vi sono alcuni fenomeni ed effetti collaterali che vanno misurati per andare a capire se nel saldo effettivamente l'operazione risulta conveniente.

Se ci si riferisce a situazioni facilmente documentabili e riscontrabili che muovono masse finanziarie di una certa entità, come quella della ristrutturazione edilizia, la risposta credo che deponga per l'utilità di una normativa di questo tipo. Se ci si sposta verso valori delle prestazioni inferiori e strumenti fiscali più semplici – penso all'emissione dello scontrino – bisogna prestare un po' di attenzione, perché si possono anche ingenerare fenomeni di tipo diverso, come quello della produzione o dell'utilizzo di documentazione per andare a chiedere una detrazione di imposta a fronte di spese che, in realtà, non sono state sostenute. Bisogna ricercare un corretto bilanciamento.

Con riguardo specifico al settore dell'edilizia, paradossalmente, dal nostro punto di vista, lo strumento non offre vantaggi soltanto in termini di maggiore rispetto delle regole da parte degli operatori, ma anche una maggiore possibilità da parte nostra di tracciare gli illeciti. Abbiamo riscontrato casi nei quali l'impresa edile ha ricevuto i pagamenti in modo tracciabile, come previsto, ossia ci sono state la dichiarazione di inizio attività e la presentazione del progetto, però non la dichiarazione, il che è alquanto paradossale. Abbiamo avuto talmente tanti di questi casi che abbiamo svolto proprio un'attività progettuale a questo proposito. Addirittura è emerso che ben 6 mila appaltatori, nonostante avessero ricevuto i pagamenti tracciati che hanno consentito la detrazione del famoso 36 per cento, hanno omesso di presentare la dichiarazione dei redditi o non hanno contabilizzato questo tipo di ricavi. Ricevevano il pagamento sul conto, ma non hanno emesso la fattura, per importi di 2,5 miliardi di ricavi e 350 milioni di IVA, con omesso versamento di ritenute fiscali e previdenziali per 10.300 lavoratori. È grazie alla normativa sul 36 per cento che siamo comunque riusciti a individuarli.

GIAMPAOLO FOGLIARDI. Mi scusi, generale, ma bisogna, e magari lo faremo la prossima volta, aprire anche un capitolo sulla professionalità dei commercialisti o dei consulenti che seguono queste imprese. Sono convinto che, se invece di attuare una determinata politica di preclusione, si attuasse una forte politica di colpevolezza o di ripresa da parte degli ordini professionali, molto probabilmente si raggiungerebbero meglio determinati obiettivi. Qui non c'è frode, ma imbecillità, perché un'operazione del genere è facilmente riscontrabile.

PRESIDENTE. Esiste ora la ritenuta alla fonte, che aiuta.

BRUNO BURATTI, *capo del III reparto operazioni della Guardia di finanza*. Siamo sempre alla ricerca delle nuove frontiere dell'evasione. C'è una dimensione di evasione che viaggia veramente su tecniche molto sofisticate, però ci siamo resi conto che non dobbiamo dare per scontate situazioni molto elementari che il buonsenso suggerirebbe al contribuente di evitare, ma che alla fine vengono rilevate. Non sono casi isolati. Ne abbiamo tratto un ammaestramento.

GIUSEPPE ARBORE, *capo ufficio tutela entrate*. Di recente è stata introdotta una ritenuta per indurre ulteriormente al rispetto delle regole, ma crediamo che neanche questa risolverà la situazione. Ci si limiterà a versare la ritenuta del 10 per cento.

BRUNO BURATTI, *capo del III reparto operazioni della Guardia di finanza*. Se ho alcuni minuti di tempo, è stata evocata la tematica del gioco, di cui non ho parlato nella mia relazione. Proprio ieri ho par-

tecipato alla presentazione di un documento di analisi da parte del Consiglio nazionale per l'economia e il lavoro sulla tematica dei giochi. Il gioco sicuramente costituisce, in termini di entità dei volumi movimentati, un fattore importante per le casse dello Stato. Questa è la prima considerazione da svolgere. Siamo arrivati a un volume d'affari complessivo di entrate, con riferimento a tutte le tipologie di gioco – il 70 per cento delle quali è riferito alle *slot machine* – che oscilla intorno ai 70 miliardi, se non sbaglio. Comunque possiamo darvi i dati precisi. Gli introiti per le casse dello Stato girano intorno ai 10 miliardi di euro. Si tratta di una cifra molto vicina al totale del recuperato dalla lotta all'evasione fiscale comunicato dall'Agenzia, a cui la Guardia di finanza fornisce la propria quota parte: già questo dato comporta un momento di attenzione. Il sistema è stato oggetto di una massiva introduzione di norme dal 2003 in avanti, che ha comportato un'emersione notevole dalla dimensione del gioco illegale verso il gioco legale. Poiché da studi condotti risulta che la propensione al gioco è sostanzialmente stabile o comunque non registra grandi variazioni, se aumentano gli introiti, significa che chi prima giocava in nero, adesso gioca anche legalmente. La maggior parte degli introiti riguarda l'utilizzo delle macchine da gioco che consentono le vincite. Due tipologie di strumenti sono le *new slot 2*, macchine collegate con l'amministrazione dei Monopoli, che hanno il *software* di gioco al loro interno, e le VLT, che rappresentano la nuova frontiera: sono terminali collegati con un *server*, dove il gioco è gestito dal terminale, in estrema sintesi. Dal nostro punto di vista, consideriamo con favore la circostanza che il legislatore abbia inteso allineare il sistema dei controlli delle potestà e dei poteri in materia di giochi su quello previsto dalle norme in materia di imposte dirette e di IVA. Adesso in questo settore è possibile svolgere accertamenti finanziari e controlli secondo le modalità previste dal decreto del Presidente della Repubblica n. 600 del 1973 e dal decreto del Presidente della Repubblica dell'IVA. Non solo, è possibile anche la determinazione del prelievo unico sul gioco con modalità anche di tipo induttivo, basate sulla media delle giocate della provincia e su altri parametri presuntivi, che hanno valore anche ai fini della determinazione del reddito dei gestori. È un settore al quale stiamo dedicando un'attenzione maggiore: un tema che entra a pieno titolo quando si parla di lotta all'evasione fiscale, a mio avviso, e la via intrapresa di omogeneizzare poteri e strumenti di controllo è importante. In questo settore l'analisi di rischio, essendo basata su dati relativi proprio ai volumi delle giocate – queste macchine sono tutte collegate a livello centrale – consente di individuare le anomalie in modo particolarmente preciso. Purtroppo non abbiamo strumenti che consentano il collegamento del contribuente con un *server* a livello centrale; l'attività sarebbe molto più semplice anche in altri settori, ma la mia vuole essere soltanto una battuta.

Mi permetterei di svolgere considerazioni ancora sul problema della nautica. Abbiamo avuto una percezione netta e forte del problema: ci sono state alcune esagerazioni sul piano soprattutto mediatico. Non voglio entrare nello specifico di certi comportamenti, ma voglio soltanto rilevare che si tratta di casi che hanno visto operare attori che non sono soltanto la Guardia di finanza, ma anche altri. In particolare, i casi più eclatanti erano collegati ad attività di polizia giudiziaria. Certamente la Guardia di finanza non è usa a divulgare notizie, anche perché, dal nostro punto di vista, quando esce lo *scoop*, per noi diventa un problema gestirlo. Siamo molto più tranquilli se le notizie non escono.

In ogni caso abbiamo dato disposizioni tassative, ribadite anche recentemente, nel senso innanzitutto di ricorrere a tutte le possibilità di utilizzo di banche dati e incroci di dati già esistenti che valgano a evitare la replica di controlli nei confronti degli stessi soggetti e comunque di adottare per questi controlli modalità che garantiscano nel modo migliore possibile la discrezione e la riservatezza dei soggetti

destinatari. In particolare, siamo stati anche espliciti, se non ricordo male, sul tema dell'esecuzione di controlli in borghese. Gli accertamenti vanno svolti, ma non sbandierati. Mi trovate assolutamente d'accordo sotto questo profilo. L'esposizione mediatica incide, a mio avviso, in termini negativi sulla bontà delle operazioni che si svolgono. Sono esagerazioni che vanno assolutamente evitate.

Se, come mi pare di capire, il tempo a mia disposizione per il momento è terminato, posso intanto articolare risposte scritte sui temi di cui ho preso nota. Resto a vostra disposizione per riprendere la discussione. Mi permetto di affermare che siamo ben lieti di poter continuare a confrontarci su questi temi.

PRESIDENTE. Grazie, comandante. Se siete d'accordo, potremmo aggiornarci a giovedì 24 novembre per completare queste risposte.

Dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 10,30.

IL VICE SEGRETARIO GENERALE,
CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ED ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE
AD INTERIM

DOTT. GUIDO LETTA

Licenziato per la stampa
il 15 dicembre 2011.

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

€ 2,00

16STC0016140