

COMMISSIONE PARLAMENTARE
DI INCHIESTA SULLE ATTIVITÀ ILLECITE
CONNESSE AL CICLO DEI RIFIUTI E SU ILLE-
CITI AMBIENTALI AD ESSE CORRELATI

RESOCONTO STENOGRAFICO

85.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 10 FEBBRAIO 2016

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE ALESSANDRO BRATTI

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:		Cominelli Miriam (PD)	9
Bratti Alessandro, <i>presidente</i>	3	Compagnone Giuseppe (AL-A)	12, 13
Audizione della direttrice dell'Agenzia delle entrate, Rossella Orlandi:		Nugnes Paola (M5S)	11, 12
Bratti Alessandro, <i>presidente</i> .	3, 7, 9, 11, 13, 14	Orlandi Rossella, <i>direttrice dell'Agenzia delle entrate</i>	3, 8, 9, 10, 11, 12, 13
		Vignaroli Stefano (M5S)	10

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
ALESSANDRO BRATTI

La seduta comincia alle 12.10.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso impianti audiovisivi a circuito chiuso.

(Così rimane stabilito).

Audizione della direttrice dell'Agenzia delle entrate, Rossella Orlandi.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione della dottoressa Rossella Orlandi, direttrice dell'Agenzia delle entrate, che è accompagnata dal dottor Sergio Mazzei, responsabile dell'Ufficio stampa e manifestazioni. Ringrazio entrambi per la presenza.

Ricordo che la Commissione si occupa degli illeciti ambientali relativi al ciclo dei rifiuti ma anche dei reati contro la pubblica amministrazione e dei reati associativi connessi al ciclo dei rifiuti, alle bonifiche e al ciclo della depurazione delle acque.

In particolare, avevamo già sentito sul tema del traffico transfrontaliero dei rifiuti la dottoressa Orlandi che ci aveva fornito dei preziosissimi suggerimenti.

In questi giorni, abbiamo attivato questo approfondimento sul mercato del riciclo e del recupero, quindi ci interessa capire quali siano eventuali criticità che avete in un qualche modo evidenziato dal vostro osservatorio.

Avverto i nostri ospiti che della presente audizione sarà redatto un resoconto stenografico e che, facendone espressa e motivata richiesta, in particolare in presenza di fatti illeciti sui quali siano in corso indagini tuttora coperte da segreto, consentendo la Commissione, i lavori proseguiranno in seduta segreta, invitando comunque a rinviare eventuali interventi di natura riservata alla parte finale seduta.

Cedo la parola alla dottoressa Orlandi per lo svolgimento di una relazione introduttiva, al termine del quale seguiranno eventuali domande e richieste di chiarimento da parte dei commissari.

ROSSELLA ORLANDI, *direttrice dell'Agenzia delle entrate*. Grazie, presidente.

La mia Agenzia è stata interpellata per fornire nuovi elementi di indagine sul mercato del riciclo e spunti di approfondimento, quindi abbiamo cercato di fornirvi, nella relazione che è stata inviata, tutta una serie di dati relativi al mercato e ai controlli, per presentarvi un panorama, soprattutto da un punto di vista di conoscenza del mercato potenziale, degli operatori, del numero degli impiegati e del tipo di controllo che stiamo facendo.

Stiamo parlando, infatti, di un settore potenzialmente a rischio di evasione, nel momento in cui, attraverso il connubio di evasione fiscale e attività illecite connesse al ciclo rifiuti, la criminalità riesce a ottenere indebiti e fruttuosi introiti.

Inoltre, nel settore del trasporto di rifiuti è pratica diffusa l'emissione di fatture gonfiate e di fatture a fronte di operazioni inesistenti.

Per quanto la *mission* dell'Agenzia abbia essenzialmente a che vedere con fenomeni di frode e di evasione, ciò non esclude che, in un settore così specifico, i controlli fiscali possano assurgere la fun-

zione di spia e portare, quindi, alla luce situazioni illecite extrafiscali.

I controlli che intercettano in questi ambiti comportamenti di frodi o evasivi possono evidenziare condotte riconducibili al riciclaggio di denaro, all'associazione per delinquere, alla corruzione e alla frode ambientale. Quest'ultimo è un reato di particolare gravità, dal momento che viene posto in essere, considerando esclusivamente il vantaggio economico e non la seria minaccia alla salute delle persone.

L'Agenzia con le sue articolazioni deputate al controllo (a livello centrale, regionale e provinciale) è impegnata in forme di investigazione congiunta, in collaborazione con altri enti e autorità, e opera in sinergia con gli organi di polizia giudiziaria, al fine di conoscere le risultanze investigative utili allo svolgimento delle attività di verifica fiscale.

In particolare, l'Agenzia delle entrate è impegnata nel contrasto alle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti, sia nel corso degli ordinari controlli sia a séguito di specifiche attività di indagine di propria iniziativa o su *input* esterni.

Tra i molteplici strumenti utilizzati, possiamo citare il cosiddetto «spesometro» che, attraverso controlli incrociati dei dati e delle comunicazioni sull'IVA, consente di evidenziare l'esistenza di fatture di acquisto emesse da parte di un soggetto che non presenta dichiarazioni. Inoltre, attraverso gli accessi mirati, viene rilevata una fattura ricevuta per costi non inerenti o inesistenti.

Nella relazione vengono descritte le attività effettuate e risultati sinora conseguiti.

Per le attività attualmente in corso e, allo stato, coperte da segreto istruttorio, mi riservo di riferire alla conclusione delle indagini perché siamo in una fase ancora istruttoria che è molto delicata. Inoltre, neanche io ho tutti gli elementi perché sono i miei colleghi che sono impegnati in questa attività.

In Italia e in Europa, le industrie del riciclo, costituendo fondi indispensabili di approvvigionamento per una parte signi-

ficativa del sistema industriale, rappresentano un settore fondamentale dell'economia e caratterizzato da una forte innovazione tecnologica.

In particolare, l'Italia recupera oggi 33 milioni di tonnellate di materie seconde, esclusi inerti e frazione organica, presentando rispetto agli altri Paesi europei valori significativi. Il dato del recupero nazionale di rifiuti urbani e industriali è superiore solo in Germania e in Gran Bretagna.

Il contesto italiano è caratterizzato, rispetto alle altre economie avanzate, da alcuni aspetti di peculiarità: scarsità strutturale di materie prime; industria manifatturiera significativamente basata sull'impiego di intermedi o di rottami e materiali di recupero.

Sull'impiego di materie seconde, si basano oggi circa tre quarti della produzione di acciaio, rame o alluminio, ben più del 50 per cento della produzione di carta e quote molto rilevanti della produzione vetraria o plastica. Si tratta di quote produttive cresciute negli anni e assolutamente non comuni a livello europeo.

Significativo si presenta il dato delle ricadute occupazionali del comparto del riciclo. Inoltre, è interessante anche l'analisi dell'impatto, in questo settore, della congiuntura economica negativa attraversata dal Paese negli ultimi anni.

In merito, pur avendo risentito delle recessione economica, questi comparti dell'industria manifatturiera sono stati meno colpiti rispetto ad analoghi settori basati sull'impiego di materie prime.

La crisi economica iniziata nel secondo semestre del 2008 ha inciso in modo consistente sui prezzi delle materie prime (minerali) e delle materie prime seconde (rottami), ma anche della siderurgia e del recupero di materiali non ferrosi e in particolare dell'alluminio.

Nel 2010, si è verificato un netto cambio di direzione in termini di prezzi e un calo della disponibilità nazionale di rottami, per soddisfare il bisogno delle ac-

ciaierie e fonderie, tale per rendere più svantaggioso l'avvalersi del riciclo e degli imballaggi in acciaio.

Il settore del recupero e della preparazione per il riciclaggio e il commercio all'ingrosso di rottami metallici non ha subito negli ultimi anni significative variazioni; tanto che il numero degli operatori economici nel settore dal 2009 al 2013 è rimasto sostanzialmente invariato ed è di circa 7.700 aziende.

Rispetto alla platea totale, relativa all'anno d'imposta 2012, si fornisce l'ulteriore dettaglio dei soggetti per i quali risultano operazioni con l'estero, in almeno una delle nostre fonti che vanno dalle dichiarazioni IVA, alle dichiarazioni doganali, fino agli elenchi delle operazioni intracomunitarie nonché delle operazioni effettuate tra operatori italiani e operatori sammarinesi.

Questo dettaglio è piuttosto interessante perché risulta che circa il 25 per cento di questi soggetti che, come dicevamo, sono circa 7.700, effettuano operazioni di *import-export*. Tuttavia, se andiamo a vedere il volume d'affari, notiamo che circa il 70 per cento del volume d'affari totale è influenzato da operazione di *import-export*, quindi si tratta di un mercato significativamente interessante anche per noi.

Con specifico riferimento ai dati correlati all'*import-export*, appare d'interesse segnalare che il mercato delle materie prime e seconde ha raggiunto una dimensione ormai globale, sia pure con differenze tra un prodotto e l'altro. In effetti, materie plastiche, carta, rottami ferrosi, alluminio e rame sono materie seconde caratterizzate da un mercato mondiale, mentre legno, vetro e piombo sono materie seconde con un mercato più di carattere nazionale. Gli inerti hanno mercati nazionali e sub-nazionali.

Inoltre, va rilevato che il commercio mondiale di materie seconde è cresciuto negli ultimi anni con tassi superiori a quello dell'insieme dei beni e dei servizi.

Appare d'interesse, al fine di fornire un quadro più esaustivo del mercato di rife-

rimento, riportare alcuni elementi relativi alla distribuzione territoriale delle imprese del settore.

La distribuzione territoriale delle imprese risulta estremamente variegata nel settore del recupero, soprattutto se si analizzano informazioni ponendo in relazione il dato numerico degli operatori del settore, il relativo volume d'affari e il numero di soggetti occupati. Si rileva per esempio – nella relazione trovate tutte le tabelle – che nel sud d'Italia è presente un numero di operatori sostanzialmente paragonabile a quello del nord-ovest, a fronte di un volume d'affari pari a meno della metà e a un numero di occupati significativamente maggiore. Grande disomogeneità si rileva anche nel settore del commercio all'ingrosso dei rifiuti.

Nel confronto tra le aree del sud e del nord-ovest d'Italia, si rileva una forte differenza nel numero degli operatori economici e nel numero degli occupati (quasi il doppio nel nord-ovest) e del volume d'affari (un decimo nel sud).

Risulta interessante anche operare un raffronto a livello territoriale fra le due tipologie di attività economica, cioè il recupero e il commercio.

Per esempio, alcune aree mostrano una sostanziale omogeneità fra il numero di operatori che recuperano e che commercializzano, soprattutto nel centro Italia. In altre aree, invece, emerge una maggiore presenza di soggetti che recuperano rispetto a quelli che commercializzano, soprattutto nel sud. Nel nord, la filiera non è del tutto omogenea perché ci sono differenze significative.

L'attività di controllo, posta in essere dall'Agenzia delle entrate nel quadriennio 2012-2015 nei confronti di soggetti che dichiarano uno tra i codici di attività oggetto dell'analisi, si articola in attività istruttorie esterne, quindi in accessi e verifiche, e in attività di accertamento. Inoltre, si rileva il numero di soggetti controllati, evidenziando i risultati, in termini di maggiori imposte e sanzioni accertate, nonché i corrispondenti importi riscossi.

Per quanto riguarda l'attività istruttoria esterna, si conferma l'analoga distribuzione delle attività degli anni precedenti, per cui nel 2015 si registrano 96 annualità controllate sulla prima attività che è il commercio all'ingrosso di rottami e 81 periodi d'imposta o annualità sulla seconda attività che è invece il recupero e la preparazione per il riciclo dei rifiuti solidi; senza tralasciare che le imprese che lavorano nel settore del recupero e riciclaggio dei rottami metallici, come vi avevo già detto, sono una delle attività su cui il *focus* per l'evasione è particolarmente attento e acceso. Il grafico distingue, per anno di consegna del verbale e per codici di attività, il numero di periodi di imposta oggetto di attività istruttoria esterna.

Rispetto alla media del triennio 2012-2014, nel 2015 si registra un aumento del 54 per cento nell'attività di recupero e preparazione per il riciclaggio di cascami e rottami metallici, del 153 per cento nell'attività di recupero e preparazione al riciclaggio di materiale plastico e del 140 per cento nell'attività di commercio all'ingrosso di altri materiali di recupero non metallici; quindi stiamo lavorando su tutti i settori.

I risultati sono riportati in un grafico che distingue i recuperi fra il totale dei rilievi ai fini delle imposte dirette e IRAP e il totale della maggiore imposta constatata IVA, per cui siamo, in base agli ultimi dati, a un totale di 11 milioni di maggiore imposta IVA constatata nel 2015 e di 61 milioni ai fini delle imposte dirette. Nell'anno 2015, si registra un aumento del 20 per cento del totale dei rilievi per un maggiore imponibile, ai fini delle imposte dirette rispetto alla media del triennio, di circa il 37 per cento.

Abbiamo anche distinto per codici le attività, ma questa è più una questione di dettaglio.

Della maggiore imposta di 11 milioni di euro constatati nel 2015 circa 7 milioni di euro risultano evasi nel settore del commercio all'ingrosso di rottami e sottoprodotti della lavorazione industriale dei metalli e circa 1 milione e mezzo risultano

evasi nel settore recupero e preparazione per il riciclaggio dei rifiuti solidi urbani e industriali e delle biomasse.

Risulta constatato un aumento inferiore dell'imposta IVA nei settori del recupero e preparazione per il riciclaggio di cascami e rottami metallici e del recupero e preparazione per il riciclaggio di materiale plastico per la produzione di materie prime plastiche e resine sintetiche.

Noi abbiamo addirittura incrementato la nostra attenzione verso quel settore con le attività di verifica esterna. Per quanto riguarda il controllo sostanziale, si tratta, invece, di un'attività di accertamento, quindi è frutto sia di verifiche esterne nostre che di altri organismi, ma anche di attività svolte direttamente in ufficio con il contraddittorio, con la parte.

Nel 2015, sono stati notificati dall'Agenzia delle entrate 658 accertamenti, più o meno in linea con il numero dei controlli eseguiti negli anni precedenti. Di questi, il 60 per cento si riferisce a imprese che effettuano commercio all'ingrosso di rottami metallici, mentre il 40 per cento ha riguardato imprese che operano nel settore del recupero e riciclaggio dei medesimi rottami metallici.

Tenuto conto che per un solo operatore economico potrebbero essere posti in essere più accertamenti, il numero dei soggetti controllati nell'ambito dell'attività di controllo svolta nel quadriennio 2012-2015 è di 1.512 soggetti, quindi un po' più del 20 per cento del totale delle imprese appartenenti al settore. Nell'anno 2015, si registra un aumento dei soggetti controllati dell'8 per cento rispetto alla media del triennio.

Tutto ciò dimostra una certa attenzione a questo settore da parte dell'Agenzia perché è difficile che in un settore intero ci siano controlli che incidono per il 20-25 per cento; noi abbiamo una media di controlli che è molto variabile a seconda del rischio di evasione.

Dall'analisi che noi abbiamo fatto, si evince che c'è un forte rischio in un settore in cui è concentrato un numero comunque significativo di operatori eco-

nomici e su cui c'è un controllo ripetuto negli anni, anche con recuperi, come dicevo, non di scarsa entità.

Il successivo grafico fornisce, sempre in relazione al numero di soggetti controllati nell'ambito dell'attività svolta nel quadriennio 2012-2015, il dettaglio per codice di attività. I risultati vengono riportati con un grafico dettagliato, in termini di maggiore imposta.

Nell'anno 2015, si registra un aumento della maggiore imposta accertata totale del 23 per cento rispetto all'anno precedente. Lo stesso va detto delle sanzioni accertate che registrano una variazione positiva del 66 per cento.

I valori relativi al riscosso devono essere, invece, valutati tenendo in considerazione che una significativa percentuale per il quadriennio (57 per cento) della maggiore imposta accertata è riferita ad accertamenti per i quali risulta pendente un giudizio. Ciò implica un disallineamento temporale tra l'accertamento della pretesa tributaria e il pagamento del dovuto che può essere, come sapete, anche di alcuni anni.

Il successivo grafico presenta la maggiore imposta accertata nel corso dell'attività di controllo, sempre svolta nel periodo 2012-2015, fornendo il dettaglio della distribuzione per tipologia d'imposta. Il risultato dell'attività di controllo svolta nel quadriennio ha comportato la constatazione di 565 milioni di euro per maggiori imposte dirette, di 453 milioni di maggiore imposta IVA e 1 miliardo 117 milioni di euro per sanzioni, quindi si tratta di un settore, da un punto di vista degli accertamenti, abbastanza a rischio.

Questo valore è fortemente influenzato sia dal fatto che gli atti che hanno accertato il 57 per cento della maggiore imposta complessiva sono stati impugnati e sono tuttora in contenzioso, sia dalla circostanza che nel settore in esame sono fortemente presenti modalità di evasione fraudolenti e particolarmente insidiose che utilizzano schermi societari, fatture

per operazioni inesistenti e soggetti nullatenenti dai quali vengono fittiziamente poste in essere le operazioni economiche.

Nella sola annualità del 2015, si può constatare la forte propensione ad accertare una maggiore imposta sul valore aggiunto che, rispetto al 2014, ha avuto addirittura un incremento del 100 per cento.

Questo è, in sintesi, il quadro delle attività svolte.

Abbiamo pensato di darvi anche una serie di indicazioni sugli studi di settore perché c'è anche una riflessione da fare in merito. Gli studi di settore sono soggetti, in questo momento, a una forte revisione, volta alla semplificazione, quindi credo sia condivisibile da tutti che bisogna cercare di restringere il numero delle informazioni richieste e di lavorare di più su dati in nostro possesso.

Come vedrete dalla presentazione che vi farò, su molti studi sono richieste indicazioni circa i rifiuti, cioè la modalità dell'istruzione, i costi eccetera, quindi la riflessione da fare è se questo dato, che non è essenziale ai fini della determinazione degli studi di settore, possa essere utile — noi abbiamo ricavato anche l'analisi che vi abbiamo dato — per altri scopi.

Si dovrà valutare se mantenere questa serie di richieste di informazioni, per cui, se questo dato non dovesse essere utile, probabilmente vuol dire che quelle informazioni non sono direttamente correlate alla funzione di ricavo, quindi alla determinazione della congruità o meno dell'impresa.

Ho fatto questa premessa perché, quando si eliminano i dati, sparisce una parte delle informazioni che probabilmente ai fini fiscali possono essere ridondanti. Tuttavia, se tali informazioni possono essere utilizzate per altri scopi, va valutato il costo-beneficio dell'operazione, altrimenti possono essere eliminate.

PRESIDENTE. Sì, perché c'è un lungo elenco...

ROSSELLA ORLANDI, *direttrice dell'Agenzia delle entrate*. Ci sono molti dati interessanti.

In questo paragrafo, si riporta un *focus* sul mondo degli studi di settore e sulla possibilità di utilizzare tale strumento per l'analisi di rischio e per l'attività di controllo. In particolare, viene proposta una sintetica panoramica dei casi in cui monitoraggio offerto dallo strumento degli studi di settore viene rivolto al mondo dei rifiuti.

Preliminarmente, per maggiore chiarezza, può essere proficuo ricapitolare le principali finalità degli studi di settore e le logiche che ne regolano e condizionano il funzionamento.

Gli studi di settore elaborati mediante analisi economiche e tecnico-statistico-matematiche servono a stimare i ricavi o i compensi che possono essere fondatamente attribuiti al contribuente. Si tratta di un obiettivo che viene perseguito individuando le relazioni esistenti fra le variabili strutturali e contabili delle imprese e dei lavoratori autonomi, con riferimento al settore economico di appartenenza, ai processi produttivi utilizzati, all'organizzazione, ai prodotti e ai servizi oggetto dell'attività, alla localizzazione geografica e ad altri elementi significativi, come l'andamento della domanda, il livello dei prezzi eccetera.

Oltre che per la stima dei ricavi e dei compensi e per l'analisi di congruità, gli studi rappresentano uno strumento per l'analisi del rischio e per la selezione di posizioni per le successive attività di controllo, attraverso l'utilizzo di specifici indicatori forniti dagli studi stessi, come l'analisi di coerenza economica e di normalità, o grazie all'incrocio e al confronto con altre informazioni disponibili nelle banche dati.

Gli studi, a oggi, sono alimentati attraverso le informazioni di natura contabile o extracontabile fornite annualmente dai contribuenti in sede di presentazione della dichiarazione dei redditi e revisionate, al fine di garantirne la

costante capacità di rappresentare i contesti economici cui fanno riferimento, almeno ogni tre anni.

Si riporta, a titolo esemplificativo, l'elenco di alcune informazioni che direttamente o indirettamente possono essere correlate a comportamenti afferenti lo smaltimento di rifiuti. In alcuni casi, le attività mappate da specifici studi sono direttamente correlabili con la produzione, la gestione e la commercializzazione dei rifiuti.

In questi casi, il complesso di tutte le diverse informazioni richieste nei relativi modelli consente di effettuare analisi e approfondimenti finalizzati al controllo. È il caso di uno studio di settore particolare che si riferisce appunto all'utilizzo, al riciclo e alla commercializzazione dei rottami metallici o di un altro che si riferisce all'attività di riparazione e sostituzione dei pneumatici per autoveicoli eccetera.

In altri casi, visto il ciclo di lavorazione caratterizzante, alcune attività economiche trattate dagli studi provvedono alla produzione di materiali inquinanti che devono essere smaltiti secondo specifiche procedure. Si fa riferimento, per esempio, a una serie di attività manifatturiere cui, nei modelli degli studi di settore, viene chiesto di dichiarare informazioni — noi le abbiamo inserite tutte, anche se sono tantissime — relative alle spese per lo smaltimento dei rifiuti speciali, per l'assicurazione per l'inquinamento e per lo smaltimento dei residui di lavorazioni, a quelle sostenute per la distruzione di prodotti non conformi alle normative, al costo di gestione ambientale e dello smaltimento di rifiuti speciali o tossici.

Informazioni analoghe vengono richieste anche negli studi del comparto servizi e del commercio, nel caso in cui le attività interessate siano direttamente correlabili alla produzione di rifiuti il cui smaltimento è soggetto a particolari adempimenti. Viene chiesto di dichiarare il costo per lo smaltimento di rifiuti e quello sostenuto per lo smaltimento di rifiuti speciali, ma anche le spese per smalti-

mento di fanghi e altri residui di lavorazione, il costo per lo smaltimento dei residui o i costi per il trattamento dei reflui.

In altri casi, le informazioni previste dagli studi consentono una lettura meno diretta dei possibili comportamenti posti in essere dai contribuenti, ma altrettanto interessanti per eventuali attività di selezione. Per esempio, nello studio afferente l'attività di commercio al dettaglio di carburante per autotrazione viene richiesta l'informazione relativa all'eventuale svolgimento di attività di riparazione o sostituzione e vendita di pneumatici ovvero al servizio di manutenzione e riparazione delle auto.

Nel commercio all'ingrosso di minerali metalliferi, di metalli ferrosi, di prodotti semilavorati eccetera viene richiesta l'informazione relativa all'eventuale svolgimento di attività di recupero e cernita di rottami.

Nel commercio all'ingrosso di altre apparecchiature elettroniche per telecomunicazioni e altri componenti elettronici di macchine utensili per l'edilizia, per l'ingegneria civile eccetera viene richiesta l'informazione relativa alle spese sostenute per la rottamazione dei macchinari usati e ritirati presso di cliente.

Nello studio afferente al commercio all'ingrosso di parti o accessori di autoveicoli e sugli intermediari del commercio eccetera viene richiesta l'informazione relativa al servizio di installazione di cristalli, di pneumatici, di antifurti e di GPS, alle riparazioni meccaniche, all'elaborazione eccetera.

Certo, se volete, vi preciso tutti gli elenchi, ma la cosa importante è che, in ognuno di questi studi, viene chiesto anche il dettaglio sulla spesa necessaria e sulle modalità per lo smaltimento dei rifiuti, per la messa in sicurezza e quant'altro.

Si segnala che in tutti gli studi afferenti le attività esercitate in forma di impresa viene richiesta l'informazione relativa ai beni distrutti dall'imprenditore, in dipendenza di un fatto eccezionale. Come è

noto, l'attività di distruzione dei beni da parte delle imprese è correlata all'adempimento di particolari formalità e prevede una specifica attività di presidio da parte di pubblici ufficiali.

Gli studi sono oggetto di periodi di evoluzione e di aggiornamenti. In tale occasione, laddove se ne ravvisi la necessità, è possibile prevedere un'integrazione delle informazioni finalizzate a cogliere eventuali ulteriori aspetti relativamente alle casistiche in argomento.

Per completezza, come vi dicevo, occorre far presente che è già da tempo in corso un'attività finalizzata a semplificare e ridurre gli adempimenti correlati agli studi di settore. A riguardo, si anticipa che, anche per dare séguito al recente impegno del Governo, è obiettivo del prossimo anno ridurre significativamente l'informazione richiesta all'interno dei modelli studi di settore alle sole informazioni rilevanti ai fini della stima e del calcolo degli indicatori. La valutazione su quali dati servano, dunque, deve portare al contemperamento di interessi diversi.

MIRIAM COMINELLI. Vorrei chiedere se esistono dei controlli preventivi per quanto riguarda i bilanci dei consorzi obbligatori che si occupano di riciclo.

ROSSELLA ORLANDI, *direttrice dell'Agenzia delle entrate*. Noi non facciamo controlli preventivi, ma facciamo controlli successivi, perché l'attività di accertamento e di controllo in genere è collegata alla presentazione di una dichiarazione. Il bilancio in sé è un atto che vediamo solo in caso di controllo, quindi nel momento successivo alla presentazione della dichiarazione.

Come ha visto, ci sono numeri significativi, sia per gli operatori economici singoli sia per i consorzi che rientrano tutti nell'ambito degli operatori economici. Abbiamo circa un 20 per cento di controlli su soggetti appartenenti a questa filiera.

PRESIDENTE. Ma avete fatto anche controlli, direttamente i consorzi, appunto successivi?

ROSSELLA ORLANDI, *direttrice dell'Agenzia delle entrate*. Stanno nell'ambito di quello che vi dicevo prima. Ora, non ho un dettaglio preciso, ma possiamo estrarlo.

STEFANO VIGNAROLI. Vorrei due approfondimenti: innanzitutto, perché al sud ci sono più occupati con un minor volume d'affari? Vorrei capire se questo accade perché c'è una maggiore inefficienza e saper qualcosa in più su questa differenza, cioè sul fatto che, come lei ha detto, non è omogeneo il mondo del riciclo tra nord e sud.

Lei ha detto che il 60 per cento dei controlli sono fatti sui rottami metallici. Le chiedo se questo succede perché c'è più evasione, quindi un campo buio, e se, oltre a quello sui rottami, ci sono altri settori che la fanno da padrona.

ROSSELLA ORLANDI, *direttrice dell'Agenzia delle entrate*. Per quanto riguarda l'analisi, posso dirle che la nostra è un'analisi statistica e che ragioniamo su indicatori economici, quindi dai dati macroeconomici sembrerebbe che sia per una minore efficienza, per una minore tecnologia eccetera, che sicuramente si sconta, ma si tratta di una lettura del dato aggregato e della conoscenza economica. Si dovrebbe poi fare un'indagine specifica che non è nostro compito fare perché non abbiamo competenza in ambito di studi su fenomeni specifici.

Per quanto riguarda la sua seconda domanda, le rispondo di sì perché noi lavoriamo sulla base di analisi di rischio, quindi il nostro compito è recuperare e possibilmente prevenire l'evasione, e posso dirle che ne abbiamo conoscenza con vari metodi che partono dai controlli ordinari o addirittura dalle analisi che le dicevo degli studi settore, ma anche dagli incroci di banche dati e di informazioni e di sinergie anche con altre autorità pubbliche.

La storia degli ultimi anni dimostra che c'è un rischio di evasione molto alto nel

settore della commercializzazione, del recupero e dell'utilizzo dei materiali metallici, in cui c'è una propensione ormai accertata all'utilizzo di fatture false o di fatture sovrastimate, oltre che una serie di problematiche notevoli, per cui il nostro lavoro, che si muove specificamente « a séguito » di indicatori di rischio, chiaramente comporta un'attenzione più alta. Inoltre, il resto è abbastanza distribuito perché dipende dal tipo di soggetti più che del settore, quindi dal rischio che viene valutato.

Alcune indagini molto interessanti – ne parlavamo nella scorsa audizione – hanno fatto riferimento, invece, a importi rilevanti, ma numericamente forse meno evidenti su un settore più complesso, che è appunto quello dello smaltimento dei rifiuti, della bonifica e quant'altro.

STEFANO VIGNAROLI. Perché le fatture sono sovrastimate? Accade perché ci sono dei soldi che devono transitare? Tra l'altro, le fatture sovrastimate rappresentano un maggior incasso per all'erario.

ROSSELLA ORLANDI, *direttrice dell'Agenzia delle entrate*. In questi settori, come dicevamo prima, c'è una difficoltà di approvvigionamento di materie, quindi ci sono moltissimi soggetti « evanescenti » – così li chiamiamo noi – che appaiono come operatori economici, anche se non lo sono perché sono prestatori di nome, e che emettono fatture per importi gonfiati o addirittura per operazioni oggettivamente « inesistenti ».

Lo fanno per due motivi diversi: o abbassare il reddito di chi produce poi il bene (evasione sull'IVA e sul reddito) o mascherare, come negli anni passati si è verificato, l'approvvigionamento di materiale che entra nell'acciaieria o nella fonderia e che proviene da fonti non lecite.

Chi deve tracciare economicamente con le fatture tutta l'operazione e il ciclo e si approvvigiona da soggetti, che appartengono a mondi non economici ma più di tipo ozioso malavitoso dove si compiono furti di rame eccetera. Certo, si deve dare

giustificazione del materiale, quindi proliferano soggetti che emettono fatture, anche se non sono gli effettivi produttori o conferitari di...

PRESIDENTE. Questo ci è stato segnalato sia nell'*hinterland* romano sia nell'area del sud, a proposito del fenomeno della « terra dei fuochi » e collaterali, cioè il fatto che ci siano — ci è stato detto, quindi non è un giudizio nostro — dei Rom organizzati che rovistano nei cassonetti o qualche volta probabilmente fanno anche furti per recuperare magari materiale elettrico con dentro rame o ferro.

Questi Rom bruciano quel materiale — è un tema di cui noi ci occupiamo anche da un altro punto di vista — per estrarre quello prezioso e poi trovano dei commercianti « regolari » compiacenti che fatturano e lo prendono direttamente da loro. Questo è un fenomeno che, quindi, corrisponde a verità.

No, chi prende il materiale fa la fatturazione falsa.

ROSSELLA ORLANDI, direttrice dell'Agenzia delle entrate. Si tratta di un fenomeno che conosciamo da anni; infatti i numeri, come vedete, sono significativi.

C'è una parte di soggetti che acquisiscono questi materiali, soprattutto non ferrosi o a volte anche ferrosi, in modo non lecito. Chiaramente lo zingaro non fa la fattura alla fonderia, per cui vengono interposti dei soggetti prestanome. Si tratta appunto di prestanome nella maggior parte dei casi e nella maniera più semplice.

Ci sono anche catene organizzate di società che sono in realtà schermo. In questi casi, la fattura arriva al soggetto pulito, che utilizza quel materiale per la sua produzione e appare magari fatta da un soggetto societario iscritto alla Camera di commercio. Quest'ultimo magari presenta anche delle dichiarazioni che poi non paga regolarmente — il fenomeno è questo — e, a sua volta, si avvale di

un'altra società. Alla fine, si arriva al nero.

Si tratta di percorsi molto complessi. Inoltre, quando ci sono indagini, si parla a volte di anni di attività per ricostruire tutta la filiera. Certo è che questi fenomeni continuamente affiorano perché c'è evidentemente una convenienza economica significativa.

Noi siamo molto impegnati su questi settori, cioè noi tutti dell'amministrazione finanziaria e la Guardia di finanza, spesso anche in collaborazione con altre autorità di polizia. Naturalmente, lo siamo tutte le volte che ci arriva la segnalazione di un problema perché, se le indagini sono fatte sotto segreto istruttorio, come è normale che sia in certi campi, occorre che l'autorità giudiziaria si avvalga poi di strutture anche civili per la conclusione delle operazioni e la valutazione ai fini fiscali. Spesso le indagini hanno natura diversa, ma ai fini fiscali la quantificazione, il CIL eccetera devono essere poi ovviamente fatti da noi.

Su questi temi c'è una fortissima attenzione e confermo che in molti casi la situazione è questa: si tratta di materiale acquisito illecitamente in Italia o all'estero, che deve poi essere giustificato con documenti contabili regolari. Ecco perché c'è una fortissima presenza anche di soggetti interposti — noi usiamo normalmente questo termine — che di solito sono nullatenenti; di qui il problema per il recupero e quant'altro. Si tratta di organizzazioni che, in particolare in questo settore, sono presenti.

PAOLA NUGNES. Questi materiali ferrosi, che poi entrano in questa catena di tipo economico, come vengono all'origine reperiti? In maniera illecita?

ROSSELLA ORLANDI, direttrice dell'Agenzia delle entrate. Noi non siamo in grado spesso di sapere esattamente da dove partono perché noi troviamo i soggetti della catena. Certo, sappiamo che questi soggetti non esistono perché non hanno capacità produttiva, non hanno organizzazione, non hanno dipendenti ecc-

tera. Dalle indagini penali, in alcuni casi, il giudice riesce a ricostruire, ma noi difficilmente arriviamo all'origine.

PAOLA NUGNES. Mi chiedevo soltanto se non ci fosse la possibilità di una sorta di sanatoria, cioè se, una volta che abbiamo individuato che esiste un filone economico e quindi un'attività, questa possa essere valutata come un'attività da risanare in qualche maniera. Certo, la mia è una domanda un po' anomala, però io...

ROSSELLA ORLANDI, *direttrice dell'Agenzia delle entrate*. Chiaramente questo dipende più dalla sensibilità politica che da quella che tecnica.

PAOLA NUGNES. Io le facevo la domanda tecnica, cioè se è una possibilità che tecnicamente sia realizzabile.

ROSSELLA ORLANDI, *direttrice dell'Agenzia delle entrate*. Non lo è normalmente perché questo è un caso di frode, quindi, se l'origine è criminale, come il caso dei furti cui faceva cenno il Presidente, chiaramente non può essere in alcun modo giustificata.

PAOLA NUGNES. Per questo chiedo se l'origine è sempre illecita.

ROSSELLA ORLANDI, *direttrice dell'Agenzia delle entrate*. Nella maggior parte dei casi, in base alla nostra esperienza, è così. Certo, ci sono anche situazioni diverse dall'oggettiva inesistenza, come quella dell'aumento dei costi che sicuramente altrettanto non è sanabile, perché, se ho una fatturazione per operazioni non rese, ma date in maniera più ampia e più economicamente rilevante, è una forma sempre di frode per abbassare il reddito del soggetto utilizzatore. Questa è l'unica finalità.

Inoltre, è stato fatto un lavoro tecnico sul *reverse charge* perché questo feno-

meno, quando è nato, aveva soprattutto lo scopo di procurare evasione dell'IVA significativa. Inoltre, è stata modificata la norma in questo settore, per cui l'IVA è più facilmente recuperabile perché sta in capo all'ultimo soggetto esistente come debitore di imposta. Prima di questa modifica, l'imposta maggiormente « evasa », o comunque che scompariva, era l'IVA. L'IVA, pur essendo ancora oggi a rischio, è stata sempre tecnicamente chiusa da una forma specifica di regime.

GIUSEPPE COMPAGNONE. Vorrei partire dalle considerazioni fatte dal collega Vignaroli. È chiaro che da queste discrepanze tra produttori e fatturazione si evince che c'è tutto un mercato anche dell'illecito che poi in qualche modo tenta di rientrare nel mercato « normale ». Voi riuscite a tracciare questo fenomeno, però credo che sia normale che ci sia anche una quota di nero-nero, cioè di tutto ciò che rimane nero. Le chiedo se questo fenomeno si verifica e, se siete riusciti a calcolarlo, quanto pesa oggi. Inoltre, vorrei sapere quali a suo parere possono essere i meccanismi per eliminarlo.

ROSSELLA ORLANDI, *direttrice dell'Agenzia delle entrate*. Non so quanto sia tutto il nero-nero perché dipende dai settori che sono diversi. In effetti, quando parliamo di riciclo dei rifiuti, ci mettiamo dentro tutti settori, quindi c'è un'incidenza anche diversa a seconda del tipo di lavorazione e del rischio di nero. Riterrei che nella produzione — stiamo parlando di acciaierie e fonderie — l'esistenza di una percentuale di nero più alta di altri settori non esista, all'uscita. Il nero è riscontrabile in chi oggettivamente porta la prima parte della materia prima perché la prende tutta in nero.

Sicuramente le strategie sono sempre quelle di analisi, quindi noi incrociamo, come abbiamo detto, tutti i dati possibili per comprendere se c'è un pezzo della catena produttiva o del mercato che non è regolare. Lì si cerca quello che non è tracciato perché questo è il meccanismo normale.

GIUSEPPE COMPAGNONE. Lo fate con la Guardia di finanza ?

ROSSELLA ORLANDI, *direttrice dell'Agenzia delle entrate*. Noi lo facciamo con la Guardia di finanza insieme o separatamente, quindi è un lavoro che tutta l'amministrazione finanziaria fa.

PRESIDENTE. Vorrei chiederle se, al di là della triste vicenda del Sistri, uno strumento di tracciabilità dei rifiuti ai fini fiscali per voi sarebbe molto utile, visto anche il tipo di attività che fate; magari non quello che è uno strumento così complesso, che purtroppo non ha mai funzionato.

ROSSELLA ORLANDI, *direttrice dell'Agenzia delle entrate*. Tutte le volte che ci sono dati tracciati, quindi reperibili. Inoltre, la condizione è che le banche dati siano interoperabili.

PRESIDENTE. Per quel che riguarda le banche dati, anche quelle dello SDI, voi avete possibilità di accesso ?

ROSSELLA ORLANDI, *direttrice dell'Agenzia delle entrate*. Noi non abbiamo accesso allo SDI perché viene valutato come una banca dati di natura « penale-criminale », per cui, nell'ipotesi che ci sia necessità di avere qualche informazione, ma solo in casi specifici, l'accesso è dato alle forze di polizia che collaborano con noi. Noi, non tanto nelle indagini di frode « normale », che è quella della produzione, quando siamo su indagini ben più complesse di altra natura, lavoriamo sempre a fianco delle forze di polizia perché i poteri di indagine dell'amministrazione civile sono diversi da quelli dell'amministrazione con natura penale specifica.

PRESIDENTE. L'altra cosa che vorrei domandare riguarda gli studi di settore.

Voi state facendo una riforma per cercare di togliere eventuali richieste informative che potrebbero appesantire.

Sui rifiuti, però, a noi risulta che stanno costituendo questa *Authority*, presso quella dell'energia per il gas, per cui presumo, a proposito di tutta una serie di informazioni, che le prendano loro o le prendiate voi, ma sarebbe opportuno farlo, come auspicio che possiamo condividere, prima di perdere degli elementi informativi.

Lo dico perché, andando a costituire un'*Authority*, sarà fondamentale e necessario per l'*Authority* stessa acquisire informazioni, visto che deve definire la qualità del servizio e come fare o come non fare.

Sarebbe un po' curioso che magari voi, mentre riformate il sistema, perdetevi informazioni e che quelli che si costituiscono devono diventare matti per riacquisirle. Lo dico perché sono due articolazioni dello Stato, anche se sono entrambe *Authority* di regolazione, e perché è opportuno che non si perdano informazioni comunque preziose.

ROSSELLA ORLANDI, *direttrice dell'Agenzia delle entrate*. Istituiremo tavoli di confronto con quell'*Authority*, come con molte altre, non appena verrà costituita.

Noi mettiamo sempre a disposizione le migliaia di soggetti diversi perché siamo forse l'amministrazione che ha il maggior numero di dati. Per esempio, stamattina ero a un'altra audizione sull'anagrafe tributaria. In effetti, la parte più strutturata delle banche dati esistenti è quella dell'Agenzia attraverso l'anagrafe tributaria e quant'altro.

In realtà, noi abbiamo moltissimi accordi, laddove è possibile, di cooperazione operativa. Inoltre, la cosa fondamentale è far passare il dato integrale perché ogni volta che il dato viene trasferito c'è un rischio di un errore.

Nei limiti previsti dalle normative vigenti, dalla *privacy* e quant'altro, l'amministrazione fiscale, per propria politica, collabora con quasi tutte le amministrazioni o almeno con tutte quelle che hanno

necessità di avere i dati o di acquisire informazioni da noi.

Certo, spesso c'è una difficoltà di approccio per le diversità a livello informatico, ma stiamo andando verso una semplificazione e un linguaggio comune che speriamo avvenga quanto prima; per noi è un grosso auspicio.

Tutto ciò che sarà necessario, anche per questa *Authority*, delle nostre banche dati sicuramente verrà messo a disposizione.

Vi ripeto che c'è un contemperamento di interessi perché spesso è stato richiesto negli anni da vari enti e amministrazioni di fare inserire i dati di vario genere nelle dichiarazioni fiscali. Questo comporta una difficoltà magari di compilazione che continuamente viene sottolineata, quindi noi siamo assolutamente disponibili a ridurre tutto il livello di informazioni. Certo, i dati

ci vengono chiesti dall'Istat, dalla Banca d'Italia, dall'*Authority* eccetera, per cui mettere tutto insieme non è facilissimo, ma l'idea è di semplificare al massimo e di mantenere solo quei dati che sono ritenuti assolutamente indispensabili.

PRESIDENTE. Ringrazio la dottoressa Orlandi per le preziose informazioni e dichiaro conclusa la seduta.

La seduta termina alle 13.

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

DOTT. RENZO DICKMANN

*Licenziato per la stampa
il 13 aprile 2016.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

PAGINA BIANCA



17STC0016340