COMMISSIONE PARLAMENTARE DI VIGILANZA SULL'ANAGRAFE TRIBUTARIA

RESOCONTO STENOGRAFICO

INDAGINE CONOSCITIVA

41.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 16 DICEMBRE 2015

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **GIACOMO ANTONIO PORTAS**

INDICE

PAG.

Sulla pubblicità dei lavori:

Portas Giacomo Antonio, *presidente* 3

INDAGINE CONOSCITIVA SULL'ANAGRAFE TRIBUTARIA NELLA PROSPETTIVA DI UNA RAZIONALIZZAZIONE DELLE BANCHE DATI PUBBLICHE IN MATERIA ECONOMICA E FINANZIARIA. POTENZIALITÀ E CRITICITÀ DEL SISTEMA NEL CONTRASTO ALL'EVASIONE FISCALE

Audizione del comandante generale della Guardia di finanza, Saverio Capolupo:

Portas Giacomo Antonio, *presidente* ... 3, 18, 19

Capolupo Saverio, *comandante generale della Guardia di finanza* 3, 17, 19

Pagano Alessandro (AP) 16, 19

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE GIACOMO ANTONIO PORTAS

La seduta comincia alle 8.35.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata mediante l'attivazione del sistema audiovisivo a circuito chiuso e la trasmissione diretta sulla *web-tv* della Camera dei deputati e, successivamente, sul canale satellitare della Camera dei deputati.

(Così rimane stabilito).

Indagine conoscitiva su « L'anagrafe tributaria nella prospettiva di una razionalizzazione delle banche dati pubbliche in materia economica e finanziaria. Potenzialità e criticità del sistema nel contrasto all'evasione fiscale » – Audizione del comandante generale della Guardia di finanza, Saverio Capolupo.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione del comandante generale della Guardia di finanza, Saverio Capolupo, che, anche a nome dei colleghi, ringrazio per aver accolto l'invito della Commissione.

Sono inoltre presenti i generali Stefano Screpanti, capo del III reparto-operazioni, e Ivano Maccani, capo del VI reparto-affari giuridici e legislativi, che ringrazio per la loro presenza.

L'audizione si inquadra nell'ambito dell'indagine conoscitiva sull'anagrafe tributaria nella prospettiva di una razionalizzazione delle banche dati pubbliche in materia economica e finanziaria. Potenzialità e criticità del sistema nel contrasto all'evasione fiscale.

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

SAVERIO CAPOLUPO, *comandante generale della Guardia di finanza*. Buongiorno, signor presidente e onorevoli senatori e deputati. Sono particolarmente grato per la nuova opportunità concessa alla Guardia di finanza di apportare ai lavori di codesta Commissione il proprio contributo di riflessioni ed esperienze operative.

Un anno fa, in questa stessa sede, ho tracciato un punto di situazione sulla strategia operativa approntata dal Corpo per corrispondere agli indirizzi delle autorità parlamentari e di governo in materia di lotta all'evasione, quali risultanti principalmente dalla legge delega per la riforma fiscale n. 23 del 2014 e dal documento di economia e finanza dello stesso anno. Oggi questi indirizzi sono in fase di avanzata realizzazione, grazie soprattutto alle norme contenute nella legge di stabilità del 2015 e ai numerosi provvedimenti attuativi della delega per la riforma del sistema tributario già emanati, ispirati alla convinzione che, per incidere in maniera concreta sulla diffusione dell'evasione, è necessario sostenere imprese e professionisti nello spontaneo adempimento degli obblighi tributari, rafforzando le occasioni di dialogo preventivo tra fisco e contribuente e realizzando un sistema normativo connotato da chiarezza, certezza e stabilità.

È necessario altresì intensificare ulteriormente la lotta alle violazioni fiscali più gravi e dannose, che si annidano soprat-

tutto nelle frodi organizzate, nel movimento occulto di capitali da e per l'estero e nel ricorso a prestanome o a schermi societari di comodo per nascondere l'effettiva titolarità delle ricchezze. A fattor comune, per entrambi questi obiettivi, occorre far leva sulla tecnologia, utilizzando al meglio le informazioni già disponibili nelle banche dati esistenti, oltre che sulla cooperazione interna fra istituzioni e sul piano internazionale. Si tratta di innovazioni destinate a incidere in modo strutturale sul sistema fiscale nel suo complesso, in aderenza alla strategia fatta propria dall'OCSE nell'ultimo rapporto sulla *tax administration* 2015 in 56 Paesi a economia sviluppata, che, muovendo dalla necessità di superare una visione basata solo su controlli e sanzioni e puntando ad aumentare la *compliance*, indica quattro misure fondamentali: analisi del rischio, cooperazione con il contribuente, misurazione del *tax gap* e incrocio sistematico dei dati. Ritengo pertanto di cogliere l'occasione di questa audizione per esporre un quadro aggiornato delle linee d'azione messe a punto dalla Guardia di finanza nel corso di quest'anno, coerentemente con le sue funzioni di polizia economico-finanziaria e di polizia giudiziaria a competenza generale, in parallelo al processo di sviluppo e consolidamento degli importanti cambiamenti in atto. In questa illustrazione, di cui lascio agli atti il testo scritto, tratterò anche delle diverse tematiche che nelle interlocuzioni preliminari tra la Commissione e il Comando generale sono state segnalate come di particolare interesse.

Parto dal contrasto ai fenomeni evasivi più gravi. L'ambito nel quale la Guardia di finanza è incaricata di sostenere l'attuazione delle nuove strategie fiscali in via di consolidamento è ben delineato negli atti di indirizzo per la definizione delle priorità politiche emanati dal signor Ministro dell'economia e delle finanze nell'ultimo biennio. In questi documenti l'autorità di governo ha demandato al corpo la missione di rafforzare il contrasto alle evasioni, alle elusioni e alle frodi fiscali, alle truffe e agli illeciti in materia di spesa pubblica nazionale e comunitaria, alle infiltrazioni della criminalità nell'economia legale, al riciclaggio di denaro, alla contraffazione e al gioco illegale, nonché alla corruzione e all'illegalità nella pubblica amministrazione e nel settore degli appalti pubblici. Tali obiettivi, secondo gli indirizzi ministeriali, devono essere perseguiti favorendo i rapporti di cooperazione e scambio informativo, anche di tipo internazionale, e intensificando l'attività di *intelligence*, l'analisi di rischio e il controllo economico del territorio, e vanno concretamente posti in essere mediante l'effettuazione di piani operativi basati anche sull'integrazione delle funzioni di polizia economico-finanziaria e di polizia giudiziaria, rivolte altresì al presidio delle aree in cui possono manifestarsi i più gravi fenomeni di illegalità e criminalità di tipo fiscale, economico e finanziario, e la cui esecuzione potrà costituire strumento di analisi e controllo.

I dati riguardanti le attività svolte e i risultati conseguiti danno la misura concreta della risposta fornita dal Corpo a queste missioni, a partire dalle azioni più efficaci per scoprire le frodi fiscali e gli altri crimini di natura economica e finanziaria, vale a dire le investigazioni svolte con gli incisivi strumenti di polizia giudiziaria. Nel 2014 i reparti del Corpo sono stati destinatari su tutto il territorio nazionale di 81.989 deleghe di indagini della magistratura, di cui 65.131 portate a termine. Di queste, 18.163 hanno riguardato reati fiscali, nel 51 per cento dei casi per indebite compensazioni, omessi versamenti e fatture false e nella restante parte principalmente per dichiarazione fraudolenta, omessa o infedele; 1.099 indagini hanno interessato fenomeni evasivi con riflessi internazionali; altre 5.202 deleghe sono state svolte nel campo dei reati contro la pubblica amministrazione (42 per cento), nelle frodi in danno alla spesa pubblica nazionale e comunitaria (17 per cento), negli appalti (13 per cento) e per la restante parte nel settore degli illeciti a danno del sistema previdenziale e sanitario nazionale. Inoltre, 37.426 indagini delegate hanno riguardato i reati a sfondo

economico-finanziario, tra cui truffe, reati bancari, societari e fallimentari, usura, riciclaggio, attività della criminalità organizzata e altro, mentre ulteriori 3.246 investigazioni sono state sviluppate contro la contraffazione e il commercio di prodotti falsi e pericolosi.

Il presidio assicurato dal corpo per la tutela degli interessi economici e finanziari dello Stato e dell'Unione europea si completa con l'ampio e articolato quadro di interventi sviluppati dai reparti d'iniziativa su tutto il territorio nazionale, sulla base dei poteri esercitabili in via autonoma per effetto della normativa tributaria, antiriciclaggio e antimafia in materia di tutela della spesa pubblica e per la scoperta di violazioni amministrative in senso generale. Mi riferisco a un complesso di oltre 917.450 attività ispettive, di vario spessore e di diversa ampiezza di contenuti, svolte lo scorso anno in tutte le aree operative affidate alla responsabilità della Guardia di finanza: dalle verifiche estese agli aspetti più importanti della posizione fiscale dei contribuenti selezionati per un alto rischio di evasione ai controlli mirati su singoli atti di gestione o su obblighi strumentali; dagli interventi in materia doganale o di prodotti soggetti ad accise a quelli per il contrasto del gioco illegale; per proseguire con i controlli su prestazioni sociali agevolate e ticket sanitari, fino ai più approfonditi accertamenti sui finanziamenti nazionali e comunitari e sui danni erariali; nonché con le indagini patrimoniali e finanziarie sulla criminalità organizzata e gli approfondimenti delle operazioni sospette ai sensi della normativa antiriciclaggio; per arrivare agli interventi di controllo economico del territorio, anche nell'ambito del servizio di pubblica utilità 117.

Per il 2015, allo scopo di meglio corrispondere ai precisi indirizzi delle autorità di governo, questo complesso di indagini e attività ispettive è stato organizzato in 40 piani operativi, affidati per l'esecuzione all'autonomia dei comandi regionali presenti sul territorio. I comandi regionali hanno il compito di sviluppare le direttive di massima impartite dal comando generale per ciascun piano, in maniera calibrata rispetto alle peculiarità proprie delle diverse realtà territoriali, in modo da assicurare un'azione di presidio sistematica e coordinata, ma anche flessibile, in tutti gli ambiti esposti alle minacce dell'illegalità fiscale, economica e finanziaria. Questi 40 piani operativi sono stati concepiti muovendo da una nitida ricognizione delle attività di servizio sviluppate dai reparti nell'ultimo triennio, individuando così i fenomeni illeciti più diffusi a livello nazionale, per i quali sono state tracciate le misure investigative e operative più efficaci per contrastarli nei tre obiettivi strategici assegnati alla Guardia di finanza dal signor Ministro dell'economia e delle finanze. Sono pertanto in via di pieno sviluppo su tutto il territorio nazionale i diciotto piani operativi previsti per l'obiettivo del contrasto all'evasione, all'elusione e alle frodi, i dieci piani riguardanti l'obiettivo del contrasto agli illeciti in materia di spesa pubblica e i dodici attinenti al contrasto alla criminalità economica e finanziaria.

Le indagini di polizia giudiziaria, così come le verifiche e gli altri accertamenti svolti in via autonoma, si stanno sviluppando in termini quantitativi sostanzialmente in linea con lo scorso anno, ma, se si guarda al confronto fra i primi dieci mesi del 2015 e lo stesso periodo del 2014, può osservarsi come sia aumentata la capacità della Guardia di finanza di incidere sui grandi fenomeni evasivi. Questo vale innanzitutto per le frodi fiscali, dove si registra un aumento del 4 per cento dei soggetti denunciati per reati tributari, pari nel complesso a 10.893, ma soprattutto del 17 per cento dell'Iva evasa connessa a frodi organizzate, ammontante nel complesso a circa 1,6 miliardi di euro, pari al 42 per cento di tutta l'evasione dell'Iva scoperta dal corpo quest'anno. Tale risultato è frutto anche delle 5.788 indagini di polizia giudiziaria svolte dai reparti del corpo fino all'ottobre 2015 nel campo delle frodi Iva di vario genere, comprese quelle nella forma del carosello, e delle altre 6.015 investigazioni nel settore delle indebite compensazioni di imposta. Partendo

da queste indagini, i reparti hanno proposto alle procure della Repubblica sequestri di patrimoni in possesso dei responsabili di frode, in misura equivalente alle imposte evase, per 3,8 miliardi di euro, il 50 per cento in più rispetto allo scorso anno, con un miliardo già sequestrato.

Un significativo avanzamento è riscontrabile anche nella lotta all'evasione fiscale internazionale e alle sue diverse manifestazioni, dal trasferimento occulto di capitali all'estero e all'esterovestizione della residenza di persone fisiche e della sede di società in Paesi a fiscalità privilegiata alle altre manovre volte a trasferire materia imponibile in paradisi fiscali, spesso sfruttando l'opacità dei sistemi finanziari ivi esistenti, che permettono di nascondere capitali e patrimoni dietro a schermi societari, fiduciari e assicurativi, difficilmente superabili a causa della scarsa cooperazione amministrativa e giudiziaria. Grazie a un complesso di 1.017 interventi di ampio spessore conclusi fino all'ottobre scorso, fra cui 664 indagini di polizia giudiziaria, sono stati scoperti redditi netti nascosti al fisco con queste tecniche per oltre 11,2 miliardi di euro, che derivano dalla verbalizzazione di ricavi e di altri proventi in tali ambiti, già superiori di circa il 29 per cento ai risultati di tutto lo scorso anno. Anche nel campo dell'economia sommersa sono stati individuati sul territorio 6.761 evasori totali, vale a dire soggetti che hanno prodotto reddito pur restando sconosciuti al fisco, circa il 10 per cento in più dello stesso periodo del 2014. Il tutto rientra in un quadro di aumento di circa il 50 per cento dell'entità dei rilievi e delle verifiche del corpo, che i contribuenti hanno accettato integralmente mediante l'adesione ai verbali, versando le imposte dovute.

Alla base di questo generale incremento del grado di concreta incidenza delle azioni della Guardia di finanza sui fenomeni di maggiore allarme in campo fiscale vi sono diversi fattori; fra questi, un ruolo fondamentale assolve certamente il naturale accrescimento di professionalità, competenze, tecniche e capacità di analisi, che consegue al quotidiano impegno delle donne e degli uomini della Guardia di finanza nello sviluppo di accertamenti e di investigazioni in materie connotate da estrema complessità. Un altro importante fattore è la possibilità della Guardia di finanza, sulla base di specifiche previsioni di legge che ho ricordato nel corso dell'audizione dello scorso anno, di valorizzare, per il recupero dell'evasione, le risultanze delle indagini di polizia giudiziaria, così come quelle delle attività svolte in applicazione della normativa antiriciclaggio e di quelle di altre forze di polizia e altri organismi di vigilanza incaricati di funzioni ispettive. Al riguardo, ritengo estremamente chiarificatori alcuni dati. Tanto nel 2014 quanto nell'anno in corso circa il 34 per cento dei risultati conseguiti dal corpo in materia di imposte sui redditi e il 56 per cento di quelli riguardanti le imposte sul valore aggiunto sono stati conseguiti in verifiche fiscali avviate sulla base degli esiti di indagini di polizia giudiziaria portate a termine dai reparti della Guardia di finanza dopo aver ottenuto il nullaosta della magistratura. Questi dati indicano che più si punta su investigazioni mirate sulle forme evasive che assumono connotazioni fraudolente e sugli altri fenomeni di criminalità economico-finanziaria di rilevanza penale, tanto più può aumentare la cifra dell'evasione scoperta: è questa la principale linea di azione su cui la Guardia di finanza sta incentrando la propria strategia, in base alla logica dei piani operativi dinanzi ricordati, la cui caratteristica peculiare è appunto la forte integrazione tra le attività di polizia giudiziaria, polizia tributaria e polizia economico-finanziaria.

Altri fattori-chiave su cui la Guardia di finanza fa leva si connettono a due specifiche direttrici di azione contenute negli atti di indirizzo del signor Ministro dell'economia e delle finanze. Mi riferisco al rafforzamento della collaborazione fra istituzioni, anche a livello internazionale, e delle analisi di rischio, integrate con il controllo economico del territorio. Su questi aspetti, ritengo utile fornire un quadro aggiornato delle ultime iniziative assunte e di alcune progettualità in atto, partendo

dalla collaborazione e dagli scambi informativi tra istituzioni. Nell'audizione dello scorso anno e in quella del novembre 2013 ho diffusamente trattato dei consolidati rapporti collaborativi con l'Agenzia delle entrate. In tale contesto, ho dato un ampio resoconto delle misure, anche di carattere tecnologico, apprestate per assicurare il coordinamento dei rispettivi interventi e per scongiurare il rischio di duplicazioni e reiterazioni di controlli, oltre che per condividere in via preventiva rilievi complessi e consistenti e per rendere più agevole il recepimento degli esiti delle verifiche e degli accertamenti, riducendo i contenziosi. Oggi ritengo utile trattare delle linee di coordinamento messe recentemente a punto insieme all'Agenzia in merito a un altro importante obiettivo posto al centro delle nuove strategie fiscali, vale a dire il sostegno all'adempimento spontaneo degli obblighi tributari da parte dei contribuenti. Al riguardo, due istituti introdotti dal legislatore impattano direttamente sulle attività di verifica fiscale e, pertanto, producono effetti anche sull'azione della Guardia di finanza. Mi riferisco alla *voluntary disclosure* e al ravvedimento operoso « esteso », previsti rispettivamente dalle leggi n. 186 del 15 dicembre e n. 190 del 23 dicembre dello scorso anno.

Il primo istituto, come è noto, si basa sulla spontaneità dell'autodenuncia e sulla completa emersione di investimenti e di attività finanziarie costituiti e detenuti in altri Paesi, anche indirettamente o per interposta persona, per tutti i periodi di imposta ancora accertabili e con pagamento integrale dei tributi sottratti alla tassazione. I soggetti ammessi alla procedura non potevano – uso il passato, perché ormai c'è soltanto una fase transitoria – accedervi se avevano avuto conoscenza formale dell'avvio di accessi, ispezioni e verifiche o di altre attività di accertamento, ovvero di procedimenti penali per violazioni di norme tributarie relativi all'ambito di applicazione della procedura stessa. Questa preclusione, invece, non è stabilita per il nuovo ravvedimento operoso di cui alla legge di stabilità per il 2015, che ha apportato innovazioni davvero radicali rispetto ai tradizionali modelli di concezione del rapporto fisco/contribuente, tant'è che la norma che lo disciplina è nota come « Cambia verso ». È previsto infatti che l'Agenzia delle entrate comunichi preventivamente ai contribuenti gli elementi indicativi di violazioni di cui è in possesso nei loro riguardi, così da consentire di porre rimedio a errori o omissioni, presentando una dichiarazione integrativa fino allo scadere dei termini di accertamento, anche dopo l'avvio di attività ispettive e perfino dopo la constatazione di irregolarità fino alla notifica di atti di liquidazione o di accertamento. Fermo restando il pagamento dei tributi dovuti, il vantaggio consiste in una riduzione della sanzione tanto più consistente quanto più il ravvedimento interviene in tempi ravvicinati rispetto alla violazione. Queste nuove possibilità di regolarizzazione spontanea delle posizioni fiscali dei contribuenti hanno reso necessario realizzare adeguati collegamenti informativi tra Agenzia delle entrate e Guardia di finanza, attesa l'importanza di conoscere i soggetti che hanno presentato istanza di collaborazione o di ravvedimento prima di procedere a verifiche o controlli.

Per la *voluntary disclosure* è stato implementato il sistema cosiddetto « MUV » (modello unificato delle verifiche), da tempo utilizzato dal corpo e dall'Agenzia per comunicarsi reciprocamente gli interventi rispettivamente intrapresi e conclusi, che comprende una specifica funzionalità accessibile ai verificatori della Guardia di finanza, per avere contezza dei soggetti che hanno presentato istanza di accesso alla procedura di emersione e della data di presentazione.

Per il ravvedimento si è intervenuti sull'applicativo denominato « Serpico », che permette di disporre organicamente di diversi dati di interesse fiscale riferibili ai contribuenti, tratti dalle informazioni anagrafiche, reddituali o di altro genere residenti in Anagrafe tributaria.

Questo sistema rende possibile visionare anche le dichiarazioni integrative presentate da ciascun soggetto che si è

ravveduto e le attestazioni di versamento delle maggiori imposte dovute. Le direttive operative messe a punto dal Comando generale per i reparti sul territorio prevedono che queste nuove funzionalità siano sistematicamente consultate dai militari del Corpo prima di avviare verifiche e controlli. Se emerge che un soggetto nei cui confronti è stata programmata una verifica ha presentato istanza di collaborazione volontaria o di ravvedimento, il reparto provvede subito a esaminare l'istanza stessa e ad assumere contatti con l'Agenzia delle entrate territorialmente competente, per conoscere i dettagli necessari. Lo scopo è confrontare i nuovi elementi dichiarati al fisco dal contribuente con le informazioni indicative di rischio di evasione a disposizione del reparto poste a base, a suo tempo, della programmazione della verifica. Nel caso in cui emerga una coincidenza, sebbene entrambi gli istituti non precludano l'avvio di controlli, il reparto deve sempre valutare se permanga o meno l'opportunità di intraprendere attività ispettiva. Anche nel caso in cui il contribuente si ravveda subito dopo l'avvio del controllo, purché non siano stati ancora formalizzati rilievi, occorre valutare la prosecuzione o meno dell'attività di verifica, ove le violazioni ipotizzate sulla base di elementi di rischio a disposizione trovino ampia capienza nel maggior debito impositivo, così come integrato dall'iniziativa del contribuente. Tutto questo ha lo scopo di assicurare l'indispensabile unitarietà di azione dell'amministrazione finanziaria nel suo complesso, di evitare che il contribuente possa essere controllato per profili di irregolarità che egli stesso ha già autodenunciato e di orientare le risorse operative verso il contrasto alle condotte evasive più gravi e alle frodi che tendono a restare nel sommerso.

Per quanto riguarda più da vicino la normativa cosiddetta « Cambia verso », c'è da aggiungere che la comunicazione preventiva al contribuente degli elementi indicativi di violazioni di cui il fisco dispone nei suoi confronti, allo scopo di incentivarne il ravvedimento, sta in parte cambiando anche la funzione dell'analisi di rischio in campo fiscale. Appare abbastanza chiaro, infatti, che, da strumenti per la selezione di obiettivi di controlli e accertamenti, le banche dati d'interesse fiscale stiano diventando un mezzo importante anche per sostenere la *compliance*, in quanto, grazie all'incrocio delle informazioni in esse contenute, è possibile sollecitare il versamento dei tributi dovuti da parte dei responsabili di violazioni suscettibili di regolarizzazione. Anche la Guardia di finanza sta prendendo attivamente parte a questa nuova funzione delle banche dati. Infatti, sono in via di sviluppo contatti con l'Agenzia delle entrate, per mettere a disposizione di quest'ultima, ai fini dell'eventuale utilizzo nell'ambito delle comunicazioni preliminari al contribuente, gli esiti delle analisi di rischio svolte autonomamente dai reparti speciali della Guardia di finanza indicativi di violazioni di minore spessore sia per entità che per tipologia, oltre che privi di alcuna connotazione fraudolenta. Va poi ricordato che, in contemporanea con l'invio ai contribuenti, le comunicazioni di irregolarità dell'Agenzia sono trasmesse anche al Corpo, in modo che venga evitato di intraprendere controlli e verifiche esclusivamente per le casistiche già segnalate nelle comunicazioni stesse, ferma restando la doverosa azione di approfondimento di elementi indicativi di violazioni diverse, qualora già a disposizione dei reparti o da questi acquisiti in seguito.

Per quanto concerne il fronte più strettamente operativo, sono in pieno svolgimento le attività della cabina di regia operativa prevista dall'articolo 83, comma 5, del decreto-legge n. 112 del 2008, cui partecipa anche l'Agenzia delle dogane e dei monopoli, ove vengono condivisi i patrimoni informativi rispettivamente a disposizione per il monitoraggio delle principali esperienze operative in materia di frode all'Iva, allo scopo di mettere a punto analisi di rischio finalizzate allo sviluppo di mirati filoni investigativi. Attualmente, anche mediante la cabina di regia operativa, le agenzie fiscali e la Guardia di finanza sono impegnate nel

dare attuazione a quanto previsto nel Rapporto sulla realizzazione delle strategie di contrasto all'evasione fiscale presentato dal Governo alle Camere nell'ottobre 2014, in cui viene rimarcata l'importanza di attuare piani di azione sinergici su aspetti valutati come prioritari, in modo da far convergere e razionalizzare le risorse disponibili sui fenomeni fraudolenti di maggior impatto, razionalizzando gli interventi e manifestando anche all'esterno la visione unitaria dell'amministrazione finanziaria, tenendo conto delle diverse prerogative, funzioni e potenzialità delle istituzioni interessate. In questo contesto, sono peraltro in avanzata fase di realizzazione specifici percorsi di analisi nel campo della cessione fra imprese di crediti tributari fittizi per compensare debiti d'imposta.

Per quanto concerne la collaborazione con l'Agenzia delle dogane e dei monopoli, questa è molto stretta e proficua e si sviluppa in due ambiti distinti: da un lato, il contrasto alle violazioni doganali e a quelle in materia di accise; dall'altro, la lotta al gioco e alle scommesse illegali, anche *on line*. Per il primo aspetto, la Guardia di finanza è depositaria di funzioni e responsabilità specifiche nel settore doganale e della vigilanza sui prodotti sottoposti ad accisa, da esercitare anche in via autonoma su tutto il territorio nazionale, oltre che sul mare territoriale. In tali ambiti, nei primi dieci mesi dell'anno in corso sono stati svolti 6.069 interventi, fra cui 673 indagini di polizia giudiziaria, che hanno portato, rispetto allo stesso periodo dello scorso anno, a un aumento dell'11 per cento dei sequestri di prodotti energetici e del 20 per cento di quelli di tabacchi lavorati. In particolare, nel 2014 e nel 2015 fino al mese di ottobre sono state sottoposte a sequestro più di 8.000 tonnellate di prodotti energetici ed è stato accertato un consumo in frode pari a circa 270.000 tonnellate. Per quanto riguarda nello specifico il contrabbando di prodotti petroliferi, c'è da segnalare un aumento pari al 63 per cento dei volumi di cui, a seguito delle investigazioni svolte dai reparti, è stata accertata l'immissione in nero sul mercato. Mi riferisco a circa 157.000 tonnellate commercializzate in frode dall'inizio dell'anno, anche a causa della diffusione di nuovi sistemi di contrabbando, rappresentati dall'illecita introduzione sul territorio nazionale di miscele combustibili di varia natura, dichiarate quali oli lubrificanti, ma destinate in realtà a essere impiegate come gasolio per autotrazione, in totale evasione d'imposta. Questo meccanismo di frode in particolare si fonda sull'esclusione degli oli lubrificanti dagli obblighi di monitoraggio previsti per i prodotti soggetti ad accisa dal sistema comunitario denominato « EMCS » *(Excise movement control system)*, mediante il quale possono essere controllate in tempo reale le movimentazioni dei prodotti in sospensione d'imposta all'interno dell'Unione europea. Al fine di contrastare più efficacemente tali sistemi di frode, sarebbe opportuno estendere agli oli lubrificanti le forme di monitoraggio previste da questo sistema, che allo stato riguardano esclusivamente i prodotti sottoposti ad accisa. Tale soluzione, da condividere con gli altri Stati membri, alla luce della natura armonizzata del comparto impositivo in argomento, potrebbe aumentare di molto l'efficacia dell'azione di contrasto ai fenomeni illeciti nel settore.

Molto proficue sono poi le sinergie realizzate con le agenzie per agevolare i traffici commerciali nel quadro del processo di telematizzazione delle procedure doganali. Mi riferisco alle iniziative connesse alla progressiva automazione dei varchi doganali e alla procedura del cosiddetto *fast corridor*, entrambe orientate a consentire uno snellimento delle procedure doganali, pur senza abbassare il livello dei controlli. Con riferimento al primo aspetto, è stata concordata con l'Agenzia delle dogane e dei monopoli la definitiva soppressione del cosiddetto visto entrare negli spazi doganali per le merci non ancora vincolate a una dichiarazione doganale e scortate da idonei documenti commerciali, fermo restando il suo mantenimento per i prodotti sottoposti ad accisa o a imposta di consumo e per le merci destinate all'esportazione o al tran-

sito per le quali risulta già stata emessa la bolletta doganale. Conseguentemente, è stato possibile recuperare molte risorse dall'attività di vigilanza fissa a quella dinamico-investigativa. La procedura del *fast corridor*, invece, è basata sull'attivazione di corridoi controllati, consistenti in specifici percorsi su strada o ferrovia che i container, trasportati tramite automezzi o convogli ferroviari monitorati con avanzate tecnologie, devono seguire dall'area portuale di arrivo delle merci a un luogo autorizzato esterno, ubicato anche a notevole distanza, ove saranno svolte le operazioni di sdoganamento. Nell'ipotesi in cui durante il tragitto si verifichino eventuali anomalie connesse, ad esempio, alla deviazione dell'automezzo dal percorso prestabilito, l'ufficio doganale chiede l'intervento della Guardia di finanza per effettuare tempestivi riscontri sul posto.

Per quanto concerne il contrasto ai giochi e alle scommesse illegali, anche *on line,* va detto anzitutto che questo ambito operativo investe la responsabilità di polizia economico-finanziaria della Guardia di finanza da diversi punti di vista: per la tutela del gettito fiscale complessivo derivante dalla raccolta, per la difesa del mercato contro forme di abusivismo da parte di soggetti non autorizzati, per la protezione dei consumatori da proposte di giochi illegali e insicure e, infine, per contrastare le infiltrazioni della criminalità. Sul piano organizzativo, la Guardia di finanza si è dotata da tempo di un'articolazione specializzata, il gruppo giochi, scommesse, concorsi e pronostici, inquadrato nell'ambito del nucleo speciale entrate, per lo sviluppo di attività progettuali su tutto il territorio nazionale e per l'effettuazione di analisi di rischio complesse, anche in sinergia con l'area monopoli dell'Agenzia delle dogane, con cui sin dal 2008 è stato costituito un gruppo di analisi permanente per il monitoraggio dell'andamento della raccolta del gioco legale nelle diverse aree territoriali e per l'individuazione di anomalie indicative di sacche di illegalità. Tramite il nucleo speciale frodi tecnologiche, il Corpo è poi impegnato ad arginare la diffusione del gioco abusivo via internet, sempre in collaborazione con il monopolio, cui spetta il compito di coordinare i provider e di inibire i siti illegali di gioco. A comprova dell'importante azione svolta dal Corpo a tutela della legalità nel settore, nel 2014 e nei primi dieci mesi del 2015 i reparti hanno svolto 1.330 indagini di polizia giudiziaria delegate dalla magistratura per reati in materia di giochi illegali e scommesse clandestine. Nel medesimo periodo sono stati eseguiti anche 14.873 interventi ispettivi, che hanno consentito di verbalizzare 16.239 soggetti e di sequestrare 1.554 apparecchi e congegni da divertimento e intrattenimento irregolari, nonché 4.225 postazioni clandestine di raccolta scommesse. All'esito di suddetti interventi, sono stati recuperati a tassazione circa 103 milioni di euro di base imponibile ai fini del prelievo erariale unico sugli apparecchi da gioco e dell'imposta unica sulle scommesse. Al riguardo, va ricordato che la legge di stabilità 2015 ha introdotto una procedura di emersione per gli operatori del settore delle scommesse, agenti e *bookmaker* privi di concessione, che, secondo i dati disponibili, ha riguardato circa 2.200 soggetti. Come previsto dalla stessa legge, lo scorso giugno è stato effettuato uno specifico piano operativo di controlli interforze nei confronti di circa 5.000 operatori che non hanno aderito al citato regime di emersione disposto dal Comitato per la prevenzione e la repressione del gioco illegale, di cui all'articolo 15-*ter* del decreto-legge n. 78 del 2009. Nell'ambito di tale piano, il Corpo ha effettuato 846 interventi, con la denuncia alle competenti procure della Repubblica di 371 soggetti e il sequestro di 104 postazioni di raccolta di scommesse abusive. Per il contrasto alle infiltrazioni della criminalità in materia di giochi e scommesse, ai sensi della normativa antimafia, nel 2015 fino al mese di ottobre la Guardia di finanza ha sequestrato 45 complessi aziendali operanti nel settore, per un valore di oltre un miliardo di euro.

Per quanto riguarda la collaborazione in ambito previdenziale e sanitario, il Corpo collabora attivamente con altri or-

gani centrali, dai quali ottiene informazioni utili al contrasto delle violazioni economico-finanziarie. Al riguardo, anche per corrispondere a specifiche esigenze conoscitive manifestate dalla Commissione, fornisco alcune informazioni in tema di impegno del corpo nel settore della previdenza e della sanità.

Quanto al primo aspetto, cioè alla previdenza, il 12 giugno 2014 la Guardia di finanza ha sottoscritto con l'Istituto nazionale di previdenza sociale un protocollo d'intesa, in base al quale l'INPS mette a disposizione del nucleo speciale entrate e del nucleo speciale spesa pubblica e repressione delle frodi comunitarie informazioni, notizie ed elementi utili per il contrasto all'evasione contributiva e alle frodi nella percezione di erogazioni di natura previdenziale e assistenziale. I predetti nuclei comunicano all'Istituto le risultanze delle attività operative avviate e concluse sulla scorta delle segnalazioni pervenute. L'intesa prevede anche un sistema telematico di comunicazione reciproca dei controlli amministrativi rispettivamente avviati. Sul fronte dei risultati conseguiti anche grazie alla collaborazione con l'INPS, nel periodo che va dal gennaio 2014 all'ottobre 2015 i reparti del Corpo hanno eseguito più di 2.200 interventi, che hanno portato alla denuncia all'autorità giudiziaria di oltre 13.800 responsabili, per un ammontare complessivo di truffe scoperte pari a oltre 292 milioni di euro. Con specifico riferimento al fenomeno dei cosiddetti « falsi braccianti », basato sulla fittizia assunzione di manodopera in imprese agricole, strumentale alla richiesta di indennità non dovute, le truffe individuate ammontano a oltre 200 milioni di euro, mentre sono più di 12.700 i responsabili segnalati alla magistratura ordinaria. Oltre alle investigazioni di più ampio spessore, il corpo assicura anche un'importante vigilanza sulla corretta attribuzione delle prestazioni sociali agevolate erogate dagli enti locali e in parte direttamente dall'Istituto nazionale di previdenza sociale, per finalità di sostegno alle fasce di popolazione svantaggiate. In questi casi, i reparti possono puntare sul collegamento con la banca dati ISEE (indicatore della situazione economica equivalente), che contiene le informazioni relative a determinate tipologie di agevolazioni erogate direttamente dall'INPS.

Passando al fronte sanitario, va detto che l'impegno preponderante del corpo in materia è riferito alla prevenzione e repressione delle condotte illecite che attengono all'impiego delle risorse destinate al finanziamento del Servizio sanitario nazionale, nel contesto della più ampia azione di tutela della spesa pubblica. Tale attività viene materialmente eseguita, da un lato, mediante l'organizzazione di campagne massive di controllo sui destinatari di esenzione dal pagamento del *ticket* e, dall'altro, attraverso l'esecuzione di accertamenti approfonditi e mirati sui flussi di spesa più significativi. Per rendere maggiormente efficace l'azione di contrasto, la Guardia di finanza ha da tempo instaurato numerosi canali di collaborazione con enti e soggetti pubblici preposti alla gestione dei servizi sanitari e all'impiego dei connessi flussi di spesa. Attualmente i protocolli d'intesa con regioni e aziende sanitarie locali sono oltre cento. Grazie a essi, i reparti possono disporre di un'ampia gamma di elenchi di beneficiari di esenzioni dal ticket sanitario e di finanziamenti di varia natura, sui quali svolgere, attraverso l'incrocio con altre informazioni acquisite o comunque detenute, analisi volte a far emergere le situazioni a più alto rischio di frode. In aggiunta alle informazioni disponibili tramite questi accordi di cooperazione, il Corpo fruisce di una parte delle informazioni contenute nell'archivio tessera sanitaria gestito dal Ministero dell'economia e delle finanze, segnatamente a quelle relative agli identificativi delle strutture sanitarie e delle farmacie che hanno trasmesso in ritardo le informazioni delle ricette accettate o che le hanno inoltrate in modo incompleto. Nel complesso, i servizi eseguiti dai reparti nel settore della spesa sanitaria nel 2014 e nei primi dieci mesi del 2015 hanno portato alla denuncia all'autorità giudiziaria di oltre 1.600 responsabili, per un ammontare complessivo di truffa a

danno del Servizio sanitario nazionale superiore a 266 milioni di euro. Sul versante della collaborazione con la Corte dei conti, le deleghe ricevute nel medesimo periodo per vertenze riguardanti ipotesi di responsabilità amministrativa nel settore della spesa sanitaria hanno permesso la segnalazione di oltre 850 milioni di euro di danni erariali a carico di oltre 3.000 soggetti.

Passando alla cooperazione internazionale, è ovvio che resta sempre molto attiva detta collaborazione al circuito internazionale in materia fiscale, mediante le diverse forme di interlocuzione diretta con gli altri organi collaterali e amministrazioni finanziarie estere. Nel solo biennio 2014-2015, fino al 30 ottobre, sono state gestite dalla Guardia di finanza oltre 4.300 richieste di mutua assistenza, delle quali 1.349 attive e 2.968 passive. Inoltre, il Corpo è parte centrale anche della cooperazione di polizia, partecipando, in coordinamento con la struttura centrale interforze dominata « Servizio cooperazione internazionale di polizia » del Ministero dell'interno, a diversi canali informativi di Interpol e di Europol. Nel biennio 2014-2015, sempre fino al 30 ottobre, il Corpo ha sviluppato 795 richieste di scambio informativo di polizia, delle quali 279 attive e 516 passive. Oltre agli scambi informativi, una crescente importanza stanno assumendo le operazioni internazionali, molto utili per sperimentare procedure operative e investigative comuni e per cementare le relazioni professionali in campo internazionale. In tale ambito, il Consiglio dell'Unione europea ha previsto l'attuazione nel periodo 2013-2017 di un ciclo programmatico, cosiddetto *policy cycle,* che si propone di contrastare le più gravi minacce alla sicurezza nell'Unione mediante progettualità multidisciplinari incentrate su una serie di priorità strategiche, coordinate da Europol attraverso la definizione di specifici piani operativi annuali. L'insieme degli attori istituzionali (amministrazioni nazionali, istituzioni e agenzie europee) deputati al raggiungimento degli obiettivi prestabiliti per ciascuna priorità costituisce una piattaforma di lavoro denominata EMPACT *(European multidisciplinary platform against criminal threats)*. Il contrasto alle frodi intracomunitarie nel settore delle accise e dell'Iva rappresenta una delle priorità oggetto del ciclo programmatico. Il ruolo di coordinatore (il cosiddetto *driver)* delle iniziative assunte a livello europeo in tali ambiti è rivestito proprio dalla Guardia di finanza, che nel corso del 2015 ha partecipato a operazioni congiunte con le autorità competenti di numerosi altri Stati membri, volte a contrastare le frodi in materia di prodotti energetici (con l'operazione *Chess knight III*, tenutasi nei mesi di maggio e settembre 2015) e di prodotti alcolici (con l'operazione *Ermelinda,* svoltasi nei mesi di ottobre e novembre del corrente anno).

In aggiunta, il Corpo ha preso parte a ulteriori iniziative della specie, tra cui le operazioni doganali congiunte *Warehouse II*, organizzate nel quadro del semestre di presidenza italiana dell'Unione europea per il contrasto ai traffici illegali di tabacchi lavorati e di bevande alcoliche; un'altra operazione chiamata Sasha, promossa dall'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) della Commissione europea, finalizzata a contrastare il traffico di precursori di droghe sintetiche; e l'operazione *Catalyst*, coordinata dall'Organizzazione mondiale delle dogane e rivolta alla prevenzione e alla repressione del traffico di sostanze stupefacenti.

Sempre in tema di iniziative poste in essere dal nostro Paese in occasione del semestre di presidenza italiana dell'Unione europea, tengo a ricordare che il corpo, in sinergia con il Dipartimento di pubblica sicurezza, ha promosso, in seno al *Law enforcement working party* del Consiglio europeo, una specifica progettualità finalizzata all'individuazione delle migliori prassi nel contrasto al gioco d'azzardo e alle scommesse clandestine. Tale iniziativa si è tradotta nella predisposizione di un documento recante « Linee guida nell'attività di contrasto e nella prevenzione del gioco e delle scommesse illegali », che è stato approvato all'unanimità e successivamente illustrato al Comitato permanente per la cooperazione operativa in materia

di sicurezza interna del Consiglio europeo (COSI). Tali linee guida, predisposte prevalentemente dalla Guardia di finanza, individuano una serie di strumenti investigativi e operativi utili per la lotta ai fenomeni illeciti legati ai giochi e alle scommesse illegali, derivanti dalle esperienze di servizio acquisite dai reparti, e costituiscono quindi un primo punto di riferimento comune per tutti gli Stati membri per l'individuazione delle migliori pratiche operative per il contrasto di questi fenomeni a livello europeo.

Passando all'ultimo argomento, cioè l'utilizzo di banche dati per finalità di contrasto all'evasione e alla frode fiscale, confermo che tanto i reparti speciali a livello centrale che tutte le unità operative del corpo sul territorio continuano a fare sistematico ricorso alle oltre 40 banche dati a disposizione, di cui ho diffusamente trattato nel corso della precedente audizione, per selezionare gli obiettivi da sottoporre a indagine e a controllo. Del resto, l'avvio di attività ispettive mirate nei confronti di obiettivi ad alto rischio fiscale rappresenta una linea di azione ampiamente radicata nelle strategie operative del corpo. Durante il 2015 questo patrimonio informativo si è ulteriormente arricchito, soprattutto grazie ai proficui rapporti di collaborazione con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali. Il citato dicastero, infatti, ha reso direttamente accessibile al personale del corpo il Sistema informatico delle comunicazioni obbligatorie, che contiene i dati concernenti le comunicazioni telematiche di assunzione, cessazione, trasformazione e proroga dei rapporti di lavoro. La consultazione di tale piattaforma telematica permette alle unità operative, non solo di rilevare dettagliate informazioni concernenti le posizioni lavorative, ma anche e soprattutto di effettuare ricerche massive, utili per far emergere elementi sintomatici di più ampie violazioni sotto il profilo fiscale ed economico-finanziario connesse con quelle in materia di lavoro. Resta fermo che il valore aggiunto che la Guardia di finanza può mettere in campo nell'analisi del rischio è dato dalla possibilità di integrare i dati contenuti nelle diverse banche dati con tutte le altre informazioni a disposizione, ottenute nel corso delle diverse attività di servizio e delle azioni di controllo economico del territorio quotidianamente sviluppate dai reparti. Questa è la prospettiva che ispira la realizzazione di tutti gli applicativi informatici da parte del corpo. In tale quadro, mi preme accennare brevemente agli sviluppi del sistema CETE (Controllo economico del territorio), che raccoglie gli elementi indicativi di alta capacità contributiva rilevati sul territorio a opera delle pattuglie, ponendoli in relazione con le risultanze delle diverse banche dati di tipo certificativo, come ad esempio SISTER (catasto e conservatorie immobiliari), i registri delle camere di commercio e il registro pubblico automobilistico. L'elaborazione standardizzata di questo complesso di informazioni e gli incroci con i dati contenuti nell'Anagrafe tributaria e negli altri archivi disponibili consentono di ottenere, all'esito di un'analisi automatizzata, liste di posizioni di rischio. Queste, tramite la funzione dominata CoEl (composizione elenchi), concorrono ad alimentare il bacino delle informazioni che i reparti possono utilizzare per selezionare autonomamente, nel quadro di una complessa e più ampia valutazione di tutti gli elementi rischio disponibili, i contribuenti da sottoporre a verifica e controllo fiscale. Tra gli elementi messi a disposizione delle unità operative figurano quelli denominati « auto di lusso », che censisce i proprietari e i possessori di autoveicoli considerati di lusso, tra cui allo stato sono ricomprese 1 milione e 828.334 posizioni; e « pluri-intestatari veicoli », che riguarda le persone fisiche intestatarie di dieci o più veicoli e permette di conoscere i dati dettagliati di ciascuno di questi, di rilevare l'eventuale presenza di segnalazioni per operazioni sospette ai fini antiriciclaggio e di verificare la presentazione delle dichiarazioni fiscali nelle ultime tre annualità disponibili nell'Anagrafe tributaria. Detto elenco, che allo stato contiene 33.844 posizioni, viene aggiornato con periodicità semestrale, sulla base di informazioni che ven-

gono trasmesse dal Pubblico registro automobilistico (PRA), ai sensi dell'articolo 7, comma 7-*bis* della legge n. 187 del 9 luglio 1990. Un ulteriore elenco è quello che deriva dai movimenti di capitali, in cui sono riportati un milione e 599.758 persone fisiche che hanno effettuato trasferimenti da e per l'estero di denaro, titoli e valori, previsti dalla normativa in tema di monitoraggio fiscale. Il sistema permette di selezionare i soggetti d'interesse in base alla compilazione o meno del quadro RW della dichiarazione dei redditi e per Paesi di destinazione dei capitali. Infine, Perseo plus, che riguarda 409.370 soggetti risultati incongrui agli studi di settore.

Tutte queste informazioni sono sistematicamente consultate dai reparti per la programmazione delle attività ispettive e rappresentano uno strumento decisivo per gli importanti risultati che la Guardia di finanza consegue ogni anno, in quanto permettono di mirare, a ragion veduta, gli interventi, prevedendone gli esiti con ampio margine di ragionevolezza. Al riguardo, proprio grazie agli incroci di queste informazioni, è stato avviato un piano nei confronti di 256 persone fisiche non titolari di partita Iva, ciascuna delle quali intestataria di almeno 50 autoveicoli, finalizzato a contrastare i connessi fenomeni di evasione, riciclaggio e fittizia intestazione di patrimonio. A queste attività demandate alla componente territoriale sono affiancate le analisi di rischio a livello centrale condotte dalle articolazioni speciali del corpo. In tale ambito, all'esito di due distinte fasi progettuali, sono stati complessivamente eseguiti circa 1.000 interventi nei riguardi di titolari di redditi incongrui rispetto al possesso di auto di lusso, che hanno consentito di proporre per il recupero a tassazione 250 milioni di euro di ricavi non dichiarati ai fini delle imposte dirette e quasi 30 milioni di euro ai fini di Iva dovuta, nonché di denunciare oltre 80 soggetti, individuando più di 210 evasori totali.

Naturalmente la Guardia di finanza è ben consapevole che la disponibilità di patrimoni ingenti e sproporzionati rispetto al reddito dichiarato può derivare, non solo da evasione fiscale, ma anche da altre attività criminali, quali traffici illeciti, truffe su finanziamenti pubblici, usura, corruzione eccetera. Anche su questo piano sono in corso mirate iniziative di tipo operativo. Di recente, il Servizio centrale investigazioni criminalità organizzata ha dato avvio a un'attività progettuale volta a valorizzare le informazioni contenute nel CoEl dei pluri-intestatari di autovetture, per individuare i proprietari di un numero elevato di veicoli che risultano condannati o indiziati di reati di criminalità organizzata e dispongono di patrimoni non giustificati rispetto ai redditi dichiarati e alle attività economiche esercitate. Lo scopo di questa iniziativa è quello di sostenere ulteriormente l'applicazione delle misure di prevenzione patrimoniale, per evidente sproporzione tra disponibilità ufficiali ed effettive, nei confronti di coloro che vivono abitualmente dei proventi di evasione fiscale e di altri crimini economico-finanziari, secondo le nuove possibilità offerte dal Codice antimafia del 2011. Questi strumenti stanno prendendo piede presso molte autorità giudiziarie, come dimostrano i recenti sequestri di patrimoni, effettuati su segnalazione di reparti della Guardia di finanza dalle procure della Repubblica di Marsala e Forlì, rispettivamente per un valore complessivo di 124 e 200 milioni di euro, nei confronti di soggetti ritenuti connotati da una spiccata pericolosità economico-finanziaria. Ovviamente tutte le ricordate elaborazioni informatiche vengono molto spesso sviluppate con il prezioso contributo della SOGEI S.p.A., che in ogni occasione corrisponde puntualmente alle istanze e alle esigenze operative di analisi avanzate dalla Guardia di finanza, soprattutto per il tramite dei reparti speciali, ponendo in essere circostanziati approfondimenti, anche di tipo massivo, che consentono al corpo di predisporre mirate iniziative operative anche sull'intero territorio nazionale. Sul piano più generale, tra le informazioni acquisite mediante l'accesso alle banche dati disponibili e in particolare all'Anagrafe tributaria, un ruolo centrale assu-

mono quelle bancarie e finanziarie, utili all'avvio di investigazioni più penetranti e incisive per contrastare i casi più gravi di frode o evasione, nonché per l'individuazione di ricchezze illecite. In tale contesto, nel biennio 2014-2015, fino al 30 ottobre, sono state complessivamente attivate 11.718 indagini finanziarie che hanno consentito di scoprire ricchezze sottratte a tassazione per oltre 10 miliardi di euro nonché individuare quasi 2.000 responsabili di reati fiscali.

In conclusione, rimarco ulteriormente la grande importanza che la Guardia di finanza attribuisce alle informazioni contenute nelle banche dati per il contrasto all'evasione fiscale e più in generale all'illegalità economico-finanziaria.

Lo scenario di riferimento al riguardo indica tre prospettive di sviluppo per i prossimi anni.

La prima prospettiva riguarda l'attuazione della IV Direttiva antiriciclaggio che prevede l'accessibilità diretta, per le autorità competenti, alle informazioni concernenti il reale beneficiario, cosiddetto titolare effettivo, soprattutto nei casi in cui l'identità sia nascosta dietro strutture societarie complesse e controllate da entità collocate all'estero. La seconda concerne la piena operatività della fatturazione elettronica e della trasmissione automatica dei corrispettivi che consentiranno non soltanto di elevare i livelli di trasparenza dei flussi di fatturazione, anche nella prospettiva di rafforzare il sistema di prevenzione della corruzione della pubblica amministrazione, ma anche di mettere a disposizione dell'amministrazione finanziaria un patrimonio informativo che andrà ad affinare ulteriormente le analisi di rischio, orientando in maniera sempre più mirata e puntuale l'azione ispettiva e investigativa. La terza prospettiva riguarda lo scambio automatico di informazioni fra Stati che grazie al modello delineato all'OCSE nella *Common Reporting Standard* punta a consentire all'autorità nazionali competenti di ricevere in maniera automatica le informazioni finanziarie relative ai conti detenuti all'estero dai propri cittadini.

In base al nuovo sistema di scambio informativo mutuato degli accordi FACTA statunitensi cui anche l'Italia ha aderito, dopo un accordo siglato il 10 gennaio 2014, e la cui entrata in vigore si è perfezionata lo scorso 18 novembre, sono 127 attualmente gli Stati che hanno manifestato la propria disponibilità a censire e segnalare alle autorità competenti degli altri Paesi le informazioni fiscali concernenti i non residenti. Di questi ben 30 Stati inizieranno a raccogliere, dal prossimo 1 gennaio 2016, le suddette informazioni che saranno successivamente inviate alle amministrazioni fiscali competenti a partire dal 2017. Mettendo insieme e razionalizzando questo nuovo patrimonio di conoscenze aumenteranno di molto le possibilità di realizzare nel prossimo futuro un sistema di comparato tracciamento automatico dei dati di interesse fiscale, tale da far emergere in tempo reale e, ove possibile, anche in chiave preventiva i rischi di violazione per rendere più efficiente il sistema di vigilanza e contenere l'impatto delle tradizionali attività ispettive sugli operatori economici. È di tutta evidenza che la Guardia di finanza vuole e deve essere coinvolta in questo nuovo processo di circolarità dell'informazione che verrà sviluppato, adeguato e supportato dalle risultanze dell'attività di indagine e di controllo economico del territorio. Ragionando, invece, sulla prospettiva di una più immediata attuazione delle misure utili in questa direzione, rinnovo ulteriormente l'auspicio, già espresso in occasione della precedente audizione innanzi a codesta Commissione, relativo alla necessità che venga garantito anche al Corpo l'accesso alle informazioni riguardanti i saldi e le movimentazioni finanziarie per finalità di analisi del rischio di evasione e contenute nella speciale sezione dell'archivio dei rapporti finanziari dell'anagrafe tributaria, ai sensi dell'articolo 11 del decreto-legge n. 201 del 6 dicembre 2011. Inoltre, è stato dato impulso alle procedure di attuazione dell'articolo 11 *bis* e del citato decreto-legge n. 201 del 2011, a norma del quale tutte le richieste di informazione e di documentazione indi-

rizzate a banche, intermediari finanziari e imprese di assicurazione nonché le relative risposte riguardanti procedimenti diversi da quelli tributari devono essere effettuati esclusivamente in via telematica, previa consultazione dell'archivio dei rapporti e mediante lo stesso applicativo già utilizzato per l'indagine finanziaria ai fini fiscali.

ALESSANDRO PAGANO. La ringrazio, Comandante generale, perché le sue considerazioni sono sempre fonte di grande soddisfazione per il sistema Paese o almeno per chi ama questo Paese e perché creano le condizioni per fare anche domande prospettiche.

Ho notato che in questi quasi nove anni che sono in Parlamento, c'è stato uno spostamento dell'attività della Guardia di finanza, con soddisfazione secondo me di tutti, visto che i risultati ci hanno dato ragione. In questa logica, vorrei capire per esempio che cosa sta succedendo sui *money transfer* perché l'articolo 11-*bis* del decreto legge n. 201 del 2011 che lei ha citato poc'anzi in verità consentirebbe un maggiore controllo su questi strumenti che sono un elemento di depauperamento economico e finanziario del Paese. Vi ricordo che due o tre città ogni anno fanno partire centinaia e centinaia di milioni verso Paesi esteri, sottraendo liquidità al nostro. Inoltre, devo dire che dietro quest'attività non c'è soltanto un depauperamento del Paese, nel senso di finanze che vanno altrove, ma ci sono spesso anche attività illecite legate non solo all'evasione, per cui vorrei capire, visto che la IV Direttiva antiriciclaggio consente di intervenire concretamente, qual è l'elemento che non vi consente oggettivamente di operare in questo contesto.

Passo ora alla seconda domanda. Le dico, a mo' di battuta, che, se fosse per me, istituirei l'Agenzia « delle uscite ». C'è già l'Agenzia delle entrate, ma ci vorrebbe anche l'Agenzia « delle uscite » perché 850 miliardi di euro ormai sono il vero problema dell'Italia. Inoltre, di questi 850 miliardi di euro almeno la metà sono frutto di inefficienze e sprechi (non di ruberie), per cui potrebbe esserne razionalizzata fino al 50 per cento. È evidente che, però, vi devono dare strumenti adeguati, come il controllo di gestione, la possibilità di intervenire concretamente anche indipendentemente dalla Corte dei conti. In merito, vorrei sapere il suo parere per far sì che questo aspetto della polizia economica e finanziaria possa essere incrementato, anche con apposito intervento legislativo.

Passo alla terza domanda. Il numero delle partite Iva è sensibilmente diminuito, specialmente nelle zone ad alta recessione, quindi al Sud, ma le forze la Guardia di finanza sono sempre le stesse. Morale della favola: visto che i controlli periodici sono fatti sulla base dei fatturati, ci sono aziende che hanno più di 2, più di 20 o più di 40 di milioni di affari, secondo le vostre griglie, che prima erano controllate ogni « x » anni, mentre adesso un anno e un anno no. Queste società stanno già cominciando a pensare di portare la sede legale altrove, quindi non all'estero, ma a Roma, a Milano perché è chiaro che ogni volta che arriva una forma di controllo, volente o nolente, è un elemento di disagio. Lei è troppo intelligente e noi abbiamo un rapporto anche concreto in questa Commissione, per cui diciamo le cose come stanno: non ve ne potete andare con le mani vuote e questa è la filosofia, per cui siete « costretti » a cercare il pelo nell'uovo. Tuttavia, il più delle volte nelle varie fasi successive il conflitto viene essere risolto a vantaggio del contribuente. Oggi, fare ricorso vuol dire anticipare un terzo delle somme. Lei mi dirà che c'è l'Agenzia delle entrate, ma io ritengo che l'Agenzia delle entrate spesso segue una scia, quindi anche quest'aspetto secondo me deve essere oggetto di una discussione, in maniera tale da migliorare il sistema. Certo, vi dobbiamo aiutare a migliorare il sistema, quindi le chiedo quali suggerimenti e quali elementi di riflessione può offrirci.

In ultimo, per quanto riguarda le banche dati, vorrei fare la mia quarta domanda. È chiaro che grandi lavori sono stati fatti e che voi siete stati preziosissimi,

anzi direi che assieme a Sogei avete fatto cose inenarrabili, però, leggendo la vostra relazione, mi sono accorto che ci sono altre banche dati gestite dal Ministero del lavoro che nemmeno immaginavo esistessero, come CETE, SISTER, pluri-intestatari veicoli, per cui visto che abbiamo già tanti problemi legati alla sicurezza vera e propria, fisica e legata anche al terrorismo, vi chiedo: tutte queste banche dati vengono messe o no a sistema con Sogei ?

SAVERIO CAPOLUPO, *Comandante generale della Guardia di finanza*. In sintesi, partirei dalla domanda sui *money transfer*. Questo è un sicuramente tema, come diceva l'onorevole Pagano, molto avvertito e importante: abbiamo piena consapevolezza della massa di capitali che transita attraversi i *money transfer* senza lasciare traccia.

La prima iniziativa che personalmente ho preso è stata quella di parlare con i vertici dell'*intelligence*, chiedendo su questo tema una maggiore attenzione in modo da avere elementi ulteriori di intervento. Il problema dei *money transfer* è che le modalità con cui questi capitali vengono trasferiti per 24 ore al giorno e per 7 giorni a settimana non lasciano documentazione. Pur avendone individuati alcuni, siamo consapevoli che si tratta di una piccola parte. La leva repressiva non può risolvere il problema perché non arriveremo mai a individuare e controllare tutti i *money transfer*. Quanto personale occorrerebbe, considerata tutta l'attività che si deve svolgere ogni volta che si ferma una persona che trasferisce tali capitali all'estero ? Si tratta dunque di un problema di normative. Per quanto riguarda la IV Direttiva antiriciclaggio, con molta franchezza ritengo si debba evitare la creazione di un'altra Forza di polizia, perché sul tema dell'antiriciclaggio in senso lato – quello dei *money transfer* ne solo un aspetto – grazie anche all'uso molto infelice del termine « disseminazione » si è creata la convinzione che questi dati possano essere distribuiti a pioggia a chiunque: questo genera confusione e soprattutto fa sì che manchi la leva investigativa tipica che deve caratterizzare queste attività. Sui *money transfer* il generale Screpanti è stato audito recentemente dal Comitato Schengen, quindi, se siete d'accordo, vi manderei una copia dello stenografico, riservandomi di trasmettervi altresì dati specifici, ferma restando la piena disponibilità del generale Screpanti a riferire sul tema.

Per quanto riguarda l'Agenzia « delle uscite », mai domanda più felice poteva essermi posta, nel senso anche io lo sto sostenendo da tempo. Penso di avere un piccolo merito, molto modesto, cioè quello di aver dato alla Guardia di finanza un indirizzo ben preciso sul controllo delle uscite e credo che i risultati ci abbiano dato ragione. Intendo dire che dovremmo occuparci delle uscite indebitamente percepite prima che delle entrate che non arrivano. Ho più volte sostenuto che i controlli andrebbero fatti non più a valle, ma a monte, con una costante verifica perché, se le erogazioni sono concesse sulla base documentale, cioè senza un controllo sull'effettività, quando arriviamo, purtroppo recuperiamo di norma l'ultima *tranche* dell'erogazione e il resto è andato. Su questo tema, condividiamo perfettamente come Guardia di finanza questo tipo di impostazione: tuttavia, vorrei dire che manca forse una maggiore autonomia perché, se entriamo nell'ottica che il controllo delle uscite è paritetico al controllo dalle mancate entrate – credo che su questo ci sia una certa convergenza di opinioni – anche le potestà e le facoltà devono essere uguali, altrimenti c'è una asimmetria giuridica che non consente di essere efficace. Abbiamo costituito un reparto di più di 100 persone che si occupa esclusivamente di questa materia: probabilmente non basta, ma siamo partiti da zero. Spero che in questa settimana anche il decreto di attuazione della legge Madia arrivi in Parlamento. Una volta definite le competenze delle singole istituzioni del Paese e avuto il nostro riconoscimento di ruolo di Polizia economica e finanziaria, non si avranno più duplicazioni con tutti i problemi che comportano.

Per quanto riguarda la sua terza domanda, quello che lei dice, onorevole, è sicuramente in parte vero, nel senso che c'è un problema che non riusciremo a risolvere nell'immediatezza perché la provenienza del personale al 96-97 per cento è da Roma in giù, con tendenza a tornare nei luoghi d'origine. Di norma i reparti del centro-sud sono quasi organicamente pieni, mentre quelli del centro-nord purtroppo scontano una carenza piuttosto elevata, che tocca punte del 43-44 per cento. A mano a mano che il personale ultima i corsi nei reparti d'istruzione, viene assegnato al nord. Dopo un certo numero di anni, però avviene un processo di migrazione verso sud che fa sì che al sud ci siano più forze operative che al nord. Per la parte fiscale sicuramente quello che lei diceva sui grandi complessi è vero, cioè che in Calabria e in Sicilia vi è un numero modestissimo di aziende con un elevato volume di affari. È anche vero però che la legge dice che ogni due o quattro anni i controlli andrebbero replicati; su questo tema tuttavia non ho nessuna difficoltà a confrontarmi per fare ciò che occorra. Per i piccoli imprenditori stiamo invece riducendo i controlli su scontrini e ricevute fiscali. Se riuscissimo a telematizzare i registratori fiscali, come avviene per esempio con la ricetta sanitaria, avremmo risolto tutti i problemi e non fare più i controlli in materia di evasione fiscale. Se vogliamo semplificare la presenza della Guardia di finanza o di altre istituzioni presso i commercianti, il passaggio è mettere in collegamento, come per la ricetta sanitaria, questi dati con la Sogei. A quel punto, i 500.000 controlli annuali sui commercianti si potrebbero addirittura eliminare destinando le risorse altrove.

Le nostre banche dati sono tutte a sistema. Con ampia soddisfazione, vi dico che le cose sono migliorate moltissimo rispetto a cinque anni. Certo, ci sono ancora asimmetrie che andrebbero eliminate, come quella che ho ricordato, cioè fare analisi di rischio e controlli mirati senza i saldi dei conti correnti: non ha senso questa norma, né ci possiamo nascondere dietro al pur nobile concetto di *privacy* perché in questo caso la sicurezza economica ha un valore pari a quello della sicurezza socialmente percepita. Il nostro ruolo non deve essere solo quello di controllori, ma anche di tutori e « protettori » del sistema economico, in senso nobile: per farlo, al di là degli *slogan*, dovremmo però essere più incisivi nei riguardi di coloro che operano nell'illegalità; più elementi abbiamo e più le analisi di rischio sono affinate. Abbiamo una megastruttura che fa solo studi e l'analisi di rischio per consentire che i controlli sui contribuenti siano veloci, efficaci ed efficienti, per cui è come dire che si vada a colpo sicuro senza perdere tempo nella speranza di trovare qualcosa, fermo restando che occorre apprestare – ma credo che il codice penale sia sufficientemente adeguato – misure di tutela dei contribuenti contro coloro che dovessero, malauguratamente, fare un uso non corretto di questi dati. Occorre in sostanza che il Parlamento fissi un punto di equilibrio tra l'efficienza dell'amministrazione finanziaria e la tutela dei cittadini, senza il quale non si raggiungono gli obiettivi prefissati. Potremmo invece ottenere risultati di gran lunga migliori in tempi più veloci, approntando, se e dove necessario, maggiori garanzie per la tutela dei contribuenti.

Qualsiasi accesso fatto dalla Guardia di finanza, oltre a essere tracciato, è registrato anche internamente: periodicamente ciascun comandante fa le verifiche sui motivi per cui questi accessi sono stati fatti e vi assicuro che sono partite anche denunce all'autorità giudiziaria.

Sulle banche dati da un lato mi dichiaro soddisfatto per il progresso che abbiamo ottenuto in questo settore, dall'altro ribadisco le due richieste che ho indicato nella relazione e che per noi sono importantissime, fermo restando che ben venga qualsiasi iniziativa volta a migliorare la interoperabilità delle banche dati perché maggiore è l'interoperabilità più possiamo essere efficienti.

PRESIDENTE. Al di là di quello che si sente in televisione o si legge sui giornali

è possibile avere la cifra esatta dell'evasione fiscale italiana ?

SAVERIO CAPOLUPO, *Comandante generale della Guardia di finanza*. Non credo che ci sia qualcuno che possa fare una stima esatta e lo dico per un motivo molto semplice, in quanto una parte dell'evasione va nell'economia legale, e viene poi tassata. Come per la corruzione, per cui si parla di 60 miliardi, ma chi può affermarlo con certezza ? È interessante invece vedere all'opera la commissione che si insedierà, visto che in uno dei decreti legislativi ne è stata prevista la quantificazione. Si tratta pur sempre di statistiche matematiche, sicuramente efficienti, ma lontane dalla realtà.

PRESIDENTE. Grosso modo, secondo lei qual è la cifra ?

SAVERIO CAPOLUPO, *Comandante generale della Guardia di finanza*. Si è sicuramente lontani dai 250 miliardi di cui si parla. Direi al di sotto dei 100 miliardi.

PRESIDENTE. Intorno ai 90 miliardi.

ALESSANDRO PAGANO. Quando mi dicono 91 miliardi, mi chiedo perché proprio 91 e non 92 o 89 miliardi e ritengo che si vada a spanne.

Penso che la relazione della Guardia di finanza sia stata veramente illuminante e vi ringrazio perché avete identificato tre o quattro segmenti che in passato non erano oggetto d'attenzione. Certo, l'evasione è all'estero e in merito ci avete dato cifre interessantissime. Parlo delle evasioni che riguardano le truffe o altri reati perché anche questa è evasione, anche se ricompresa nel gruppo dei reati collegati alle truffe.

Poi, ci sarebbe la parte che in verità ho sollecitato con particolare attenzione per il futuro e che sarebbe quella legata ai *money transfer*, quindi alle varie popolazioni che non sono controllabili. Per esempio i cinesi aprono la partita Iva per chiuderla domani, cioè appena hanno un controllo, l'attività finisce. Si tratta di un'operazione che va affrontata da un punto di vista politico-diplomatico complessivo e che passa attraverso i *money transfer* o comunque attraverso gli strumenti di trasferimento finanziario.

Ritengo che il 90 per cento di quei 91 miliardi sia in queste tre voci, cioè reati, operazioni internazionali e operazioni legate all'etnie. Secondo me, l'evasione classica italiana, dopo tutti gli strumenti legislativi che abbiamo messo in moto, come la tracciabilità, è limitata e irrisoria. Questa è la mia esperienza, stando in mezzo alla gente.

PRESIDENTE. Ringrazio il Comandante generale e i suoi collaboratori e dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 9.50.

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

DOTT. RENZO DICKMANN

Licenziato per la stampa
l'8 febbraio 2016.

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

17STC0015071