

**COMMISSIONE PARLAMENTARE  
DI VIGILANZA SULL'ANAGRAFE TRIBUTARIA****RESOCONTO STENOGRAFICO****INDAGINE CONOSCITIVA****53.****SEDUTA DI MERCOLEDÌ 11 MAGGIO 2016**PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **GIACOMO ANTONIO PORTAS****INDICE**

	PAG.		PAG.
<b>Sulla pubblicità dei lavori:</b>		<b>Audizione del Comandante generale della Guardia di finanza, Saverio Capolupo:</b>	
Portas Giacomo Antonio, <i>Presidente</i> .....	2	Portas Giacomo Antonio, <i>Presidente</i> .....	2, 16
<b>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</b>		Bellot Raffaella (Misto – Fare!) .....	12
		Capolupo Saverio, <i>Comandante generale della Guardia di finanza</i> .....	2, 13, 14, 16
		Pagano Alessandro (AP) .....	10, 14
		Petrini Paolo (PD) .....	12
		Sciascia Salvatore (FI-PdL XVII) .....	11

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE  
GIACOMO ANTONIO PORTAS

**La seduta comincia alle 8.30.**

**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.

*(Così rimane stabilito).*

**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 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, Ivano Maccani, capo del VI Reparto affari giuridici e legislativi e il capitano Giuseppe Riccio, aiutante di campo del Comandante generale, 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*. Signor presidente, per me è un grande onore essere di nuovo presente davanti a codesta Commissione per esporre gli aspetti principali della programmazione operativa e dell'attività di polizia economico-finanziaria per l'anno in corso, che i reparti stanno traducendo in concreto sul territorio attraverso un insieme coordinato di interventi di vario genere e di investigazioni di polizia giudiziaria.

Ritengo questa un'importante occasione perché le linee di azione messe a punto per il corrente anno rappresentano l'affinamento di quelle varate per la prima volta per il 2015, all'esito di un articolato processo di reingegnerizzazione della strategia complessiva del Corpo intrapreso dal Comando generale allo scopo di approntare le misure più adeguate per supportare l'attuazione delle riforme strutturali avviate dal governo in campo economico, finanziario e fiscale. Mi riferisco al percorso di rilancio della crescita e della competitività del sistema Paese tracciato nel Documento di economia e finanza 2014 e sviluppato negli analoghi documenti degli anni successivi e nelle leggi di stabilità per il 2015 e il 2016, nonché in campo fiscale dalla legge delega per la riforma del sistema tributario n. 23 del 2014 e dai relativi provvedimenti attuativi. Si tratta di un percorso che punta a un deciso incremento dell'adempimento spontaneo dei contribuenti agli obblighi fiscali attraverso un maggior sostegno alla *compliance* da parte dell'amministrazione finanziaria e alla creazione di un sistema normativo più stabile e certo, nonché a un rafforzamento della lotta alle forme di evasione, frode e criminalità economico-finanziaria più gravi mediante un più diffuso ricorso alle banche

dati e una migliore cooperazione interistituzionale e internazionale per mirare meglio gli interventi.

In questo mio intervento spero di riuscire a fare emergere in maniera chiara gli sforzi messi in campo dalla Guardia di finanza per conferire concretezza ed effettività a questi obiettivi, ovviamente per quelle che sono le responsabilità e le competenze istituzionali del Corpo.

Alla fine di ogni anno il Comando generale, quale centro di responsabilità di primo livello per l'attuazione delle priorità definite dal signor Ministro dell'economia e delle finanze, stabilisce, con apposito documento definito «circolare di programma», gli obiettivi strategici, le linee di azione e il carico operativo che i centri di responsabilità di secondo livello — i comandi regionali — devono assicurare per l'anno successivo. Tali centri demoltiplicano queste direttive ai cosiddetti terzi livelli, vale a dire ai comandi provinciali e ai reparti aeronavali, che a loro volta le distribuiscono, tenendo conto delle competenze stabilite da diverse disposizioni interne, ai nuclei di polizia tributaria, ai gruppi, alle compagnie, alle tenenze, alle brigate e alle stazioni navali e aeree. Tutto questo avviene tenendo in considerazione i contenuti dell'atto di indirizzo delle priorità politiche e della direttiva generale per l'azione amministrativa e la gestione, entrambi adottati dal signor ministro.

Il primo provvedimento, in particolare, assume un rilievo centrale nel percorso di elaborazione delle strategie della Guardia di finanza in quanto espone gli obiettivi prioritari che devono essere perseguiti dal ministero e dai centri di responsabilità che a questo fanno capo, ivi compresi il Corpo, e indica le linee lungo le quali devono svilupparsi le progettualità e le azioni attuative. I contenuti dell'atto di indirizzo rappresentano, quindi, il motore dell'attività operativa che la Guardia di finanza programma ogni anno.

Tutto ciò premesso, va detto come l'atto di indirizzo per il 2015, sostanzialmente confermato da quello per il 2016, sia stato largamente ispirato dalla necessità di perseguire in concreto gli importanti obiettivi

di riforma strutturale e di rilancio economico del Paese fissati dal DEF 2014 e dalla legge delega per la riforma fiscale, che ho sinteticamente riportato in premessa.

Per quanto di interesse per il Corpo, il documento ha stabilito il rafforzamento del quadro delle misure per la lotta all'evasione e all'elusione fiscale anche sul piano internazionale, con strumenti per il contrasto ai paradisi fiscali e agli arbitraggi fiscali internazionali, nonché delle funzioni di indirizzo e coordinamento sulle attività delle agenzie fiscali finalizzate al continuo miglioramento dei servizi resi ai contribuenti e a favorire la *compliance* fiscale, nonché dei rapporti di cooperazione e scambio informativo con la Guardia di finanza. Queste previsioni evocano molte delle indicazioni contenute nel rapporto sulla realizzazione delle strategie di contrasto all'evasione fiscale previsto dall'articolo 6 del decreto legge 24 aprile 2014, n. 66, presentato al Consiglio dei Ministri il 30 settembre 2014, nel cui ambito viene sottolineata l'importanza di uno stretto coordinamento tra le agenzie fiscali e il Corpo, anche attraverso la condivisione delle analisi di rischio mediante le banche dati e l'elaborazione di piani d'azione strategici. Nell'evidenziare la necessità di ripartire gli obiettivi in base alle diverse prerogative e potenzialità di ciascuna istituzione operante nel settore, il documento rimarca che la Guardia di finanza è l'unico organo di polizia giudiziaria con competenze specialistiche in campo tributario e come tale in grado di esaminare in modo globale gli illeciti economico-finanziari attraverso il combinato esercizio dei poteri di polizia giudiziaria e tributaria. Su tali premesse, la missione che l'atto di indirizzo ha affidato al Corpo per il 2015 e per il 2016 si è caratterizzata per la marcata aderenza alla sua natura e alle sue funzioni di forza di polizia deputata al contrasto di tutti i fenomeni di illegalità economico-finanziaria. È stato, infatti, demandato alla Guardia di finanza il compito di rafforzare il contrasto all'evasione, all'elusione, alle frodi fiscali, alle truffe e agli illeciti in materia di spesa pubblica nazionale e comunitaria, all'infiltrazione della criminalità nell'economia le-

gale, 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, anche avvalendosi di analisi di rischio mirate in stretta sinergia con l'Autorità nazionale anticorruzione.

Occorre segnalare una prima importante novità rispetto al passato. Negli ultimi anni, infatti, il Corpo ha agito sulla base di due grandi obiettivi strategici, corrispondenti alle priorità politiche allo stesso assegnate dall'autorità di governo: il contrasto all'evasione e alle frodi fiscali e l'attività nel settore della spesa pubblica. Accanto a questi, erano previsti due obiettivi strutturali, vale a dire connessi alle funzioni stabilmente assegnate al Corpo quale polizia giudiziaria a carattere generale e forza di polizia inserita nel sistema di sicurezza di cui alla legge n. 121 del 1981, cioè il contrasto alla criminalità in senso generale e il concorso alla sicurezza interna del Paese. Gli atti di indirizzo del 2015 e del 2016 demandano al Corpo anche la priorità politica di contrastare l'infiltrazione della criminalità nell'economia legale quale nuovo obiettivo strategico della sua missione per la tutela degli interessi economico-finanziari dello Stato e non più soltanto quale funzione strutturalmente connessa alle sue proiezioni di polizia giudiziaria. Questa è la diretta risultanza di una precisa visione che emerge dai contenuti del Documento di economia e finanza 2014 che può essere riassunta nei termini seguenti. Pur nel quadro di una prevalente finalizzazione giudiziaria e di polizia, il contrasto agli interessi della criminalità organizzata e alle sue proiezioni imprenditoriali e al riciclaggio dei proventi illeciti nel sistema economico ha oggi assunto una precisa collocazione nell'ambito delle strategie di rilancio del sistema produttivo nazionale e di sostegno alla crescita e alla competitività del Paese. Di conseguenza, dal 2015 ai due obiettivi strategici innanzi ricordati se n'è aggiunto un terzo, ovvero il contrasto alla criminalità economico-finanziaria, che riassume l'aggressione patrimoniale alla criminalità organizzata e alle sue proiezioni nel sistema produttivo, la lotta al riciclag-

gio e alla contraffazione e più in generale la tutela del mercato dei capitali e dei beni e servizi.

Un secondo importante profilo innovativo degli atti d'indirizzo 2015-2016 è rappresentato dall'individuazione di una specifica modalità d'azione per l'attuazione di tali priorità politiche. Viene, infatti, affermato che questi dovranno essere realizzati in concreto mediante l'effettuazione di piani operativi, la cui esecuzione potrà costituire strumento di analisi e controllo. Per « piano operativo » si intende un insieme organizzato di azioni rivolto a un determinato obiettivo, di cui vengono predefiniti, a livello centrale gli aspetti essenziali, fra cui finalità strategiche, entità dell'impegno richiesto e direttive da osservare nella fase esecutiva. Quest'ultima viene affidata all'integrale responsabilità e all'autonomia decisionale delle unità incaricate dell'attuazione, che devono provvedervi in maniera calibrata rispetto alle peculiarità proprie delle diverse realtà territoriali, di modo da assicurare un'azione di presidio sistematica e coordinata, ma anche dinamica e flessibile, in tutti gli ambiti esposti alle minacce dell'illegalità fiscale economica e finanziaria.

I piani operativi si presentano, quindi, quali strumenti d'azione versatili, basati sulla combinata esecuzione di attività investigative con il ricorso agli strumenti di indagine del Codice di procedura penale su delega della magistratura e di interventi ispettivi avviati in autonomia, grazie al complesso dei poteri di polizia economico-finanziaria, tributaria e valutaria, nonché amministrativa demandati al Corpo. Piani del genere sono già stati utilizzati dalla Guardia di finanza negli anni quale metodo per organizzare e gestire vaste campagne di controllo rivolte contro particolari fenomeni di illegalità, ovvero connotate dall'adozione di peculiari metodologie ispettive.

In base a quanto previsto dagli atti di indirizzo per il 2015 e il 2016, tale schema non solo è divenuto un modello generale di programmazione dell'attività operativa, ma ha assunto, di fatto, la funzione di obiettivo dell'attività della Guardia di finanza nel suo complesso. Questo significa che da una

programmazione operativa tradizionalmente incentrata sull'esclusiva assegnazione di un numero di interventi ai reparti, si è passati a un sistema che punta a valorizzare il sostanziale e concreto esercizio delle diverse missioni istituzionali.

Prima di fornire ulteriori dettagli al riguardo, reputo opportuno esporre alcune nuove progettualità di ampio respiro che hanno, per così dire, preparato il terreno alle innovazioni introdotte, di modo da adeguare, con un approccio graduale, le azioni operative e i principi contenuti nei provvedimenti cui ho fatto cenno.

In primo luogo, si è proceduto ad arricchire ulteriormente il patrimonio informativo dei reparti, mettendo a loro disposizione nuovi applicativi che sfruttano l'interconnessione fra dati di diversa provenienza, grazie alla collaborazione dell'Agenzia delle entrate e dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli. Per i dettagli rimando all'audizione del novembre 2014 innanzi a codesta Commissione. In proposito mi limito a ricordare l'importanza che la Guardia finanza attribuisce, da un lato, alla combinazione fra *intelligence* e controllo del territorio e, dall'altro, all'analisi di rischio con le banche dati. In tal modo, infatti, si possono superare sia i possibili errori di alimentazione dei sistemi informatici sia gli schermi che i responsabili delle frodi più sofisticate riescono a frapporre fra loro e le ricchezze realmente detenute, mediante sistemi di interposizione fittizia della formale titolarità di investimenti patrimoniali, disponibilità finanziarie e strutture societarie. Tutto questo al duplice scopo di dare corso ad attività ispettive solo in presenza di concreti e oggettivi elementi indicativi di fenomeni elusivi, evasivi e di frode fiscale, di modo da ancorare la scelta del soggetto da controllare a specifiche motivazioni attenenti all'effettiva possibilità che siano state poste in essere violazioni fiscali. Non solo: ferma restando la necessità di completezza dell'azione ispettiva e la piena aderenza alle previsioni normative, occorre concentrare gli approfondimenti sui più consistenti e significativi profili di irregolarità emersi dalla preventiva analisi, anche per ridurre,

ove possibile, la tempistica dei controlli e delle verifiche fiscali.

In secondo luogo, in continuità con gli anni precedenti, si è puntato al miglioramento della qualità complessiva dell'azione ispettiva, in un quadro di efficace flessibilità operativa, coerente con le funzioni di polizia proprie del Corpo. Muovendo dalle esperienze maturate nella prassi operativa e in linea con i principi di fondo riportati nei provvedimenti normativi e del governo più volte ricordati, è stato aggiornato l'impianto originario della circolare n. 1 del 2008, recante le istruzioni sull'attività di verifica, che per noi costruiscono un vero e proprio pilastro per gli operativi. Due sono gli scopi di questo intervento: recuperare i margini d'azione per un rapido sviluppo delle attività ispettive e investigative mirate sulle condotte di illegalità fiscale e criminalità economico-finanziaria più gravi e pericolose e adottare metodologie di controllo calibrate alle tipologie di contribuenti selezionati, alle attività economiche da questi esercitate, alla tecniche evasive poste in essere in concreto e al loro differente grado di complessità, in un quadro di sostanzialità e concretezza di ogni intervento. Si è, quindi, proceduto a conferire maggiori spazi di autonomia e rapidità d'azione ai reparti per il tempestivo avvio di attività ispettive in presenza di elementi indicativi di frode acquisiti in attività svolte in altri settori di servizio o nel quadro di più ampie investigazioni giudiziarie, assicurando un'immediata valorizzazione del materiale probatorio.

Si è proceduto anche a snellire e a semplificare gli adempimenti formali interni, nella prospettiva di velocizzare la complessa esecuzione delle verifiche, pur nel rispetto delle procedure di legge.

Infine, si è proceduto a disciplinare più nel dettaglio le modalità di verbalizzazione nei riguardi degli evasori totali, vale a dire soggetti completamente sconosciuti al fisco, sia per l'importanza che il contrasto all'economia sommersa riveste per le proiezioni di polizia economico-finanziaria del Corpo, sia per la necessità di chiarire ai reparti alcuni aspetti procedurali per i quali è stato preliminarmente acquisito il

conforme orientamento della direzione centrale accertamento dell'Agenzia delle entrate. In particolare, sono state differenziate le metodologie ispettive per i casi di evasione totale più semplice, rappresentati da piccole imprese e lavoratori autonomi che operano a diretto contatto con il consumatore finale, il cui volume d'affari va controllato mediante ricostruzioni indirette proprie dell'accertamento induttivo, rispetto a situazioni più complesse e strutturate, quali la configurazione di una stabile organizzazione di imprese estere. Queste ultime casistiche, infatti, vanno approfondite con un approccio più analitico, tenendo in maggiore considerazione le rilevazioni contabili e assicurando un più intenso confronto con il contribuente. Allo scopo di approntare tutte le misure necessarie per un compiuto sviluppo e monitoraggio dei piani operativi è stato realizzato un nuovo applicativo informatico per monitorare, appunto, nei dettagli, numero, tipologia e andamento delle deleghe di polizia giudiziaria ricevute dalle procure della Repubblica e sviluppate dai reparti sul territorio. Queste deleghe, infatti, rappresentano la più qualificata manifestazione delle proiezioni investigative del Corpo e permettono di ricorrere a più efficaci strumenti d'azione per incidere in maniera davvero concreta sui fenomeni di criminalità fiscale, economica e finanziaria.

Passo ora a descrivere la nuova impostazione delle strategie operative per il 2016.

Delineato il contesto entro il quale si è sviluppato il processo di adeguamento delle nuove linee di azione del Corpo agli indirizzi di politica economico-finanziaria e fiscale elaborati dalle autorità politiche e illustrate le prime iniziative assunte per conformare immediatamente l'attività operativa ai nuovi principi, passo ora a illustrare la rinnovata impostazione delle linee strategiche della Guardia di finanza.

La pianificazione dell'attività operativa 2016, in linea di continuità con il mezzo varato per la prima volta nel 2015 per le ragioni che ho già evidenziato, si è basata sui seguenti punti fondamentali: completo presidio di tutte le aree operative deman-

date alla responsabilità della Guardia di finanza, anche mediante la valorizzazione dell'unicità del proprio dispositivo organizzativo, basato sulla stretta interazione fra componente territoriale, investigativa, aeronavale e speciale; concentrazione delle risorse sui fenomeni di illegalità e criminalità fiscale ed economico-finanziaria più gravi, dannosi e diffusi sia sul piano nazionale, sia nelle diverse aree territoriali; centralità dell'analisi di rischio, dell'*intelligence* e del controllo economico del territorio, anche mediante un più diffuso scambio informativo con le agenzie fiscali e le altre istituzioni; potenziamento delle capacità di avviare interventi di indagine di carattere mirato e di adottare metodologie investigative adeguate ai diversi fenomeni di illegalità, in un quadro di flessibilità e dinamismo, oltre che di sostanzialità e concretezza, utili anche a contenere l'impatto, ove possibile, sulle attività economiche; integrazione fra compiti di polizia economico-finanziaria e funzioni di polizia giudiziaria, valorizzando lo sviluppo di attività investigative in grado di approfondire i diversi fenomeni di illegalità fiscale, con azioni complete e trasversali, vale a dire estese a tutte le implicazioni di carattere criminale, economico e finanziario. Per questa finalità è stato, come detto, approntato lo strumento dei piani operativi definiti in dettaglio muovendo da una ricognizione dei fenomeni di illegalità economico-finanziaria più diffusi a livello nazionale, rilevati anche in base alle attività svolte dai reparti di iniziativa o per delega dell'autorità giudiziaria negli ultimi anni.

Sono state così selezionate, con riferimento al 2016, 45 aree di azione (nel 2015 erano 40) distribuite in altrettanti piani operativi, ognuno dei quali identificato con una denominazione specifica, corrispondente alla macro-tipologia di operatori economici interessati ovvero al fenomeno illecito o di frode da contrastare oppure alla finalità dell'attività investigativa e operativa da svolgere. I piani definiti per il 2016 sono stati ripartiti fra i tre obiettivi strategici di natura operativa nella misura di 20 per il primo (contrasto all'evasione e all'elusione e alla frode fiscale), 10 per il secondo



(contrasto agli illeciti in materia di spesa pubblica) e 15 per il terzo (contrasto alla criminalità economica e finanziaria). Per i dettagli dei diversi piani, rinvio al prospetto riportato in allegato al documento contenente il testo della presente relazione.

Per una breve panoramica sui piani attinenti alle più gravi forme di criminalità, pongo in evidenza le seguenti considerazioni.

Con riguardo all'obiettivo strategico volto al contrasto dell'evasione, dell'elusione e delle frodi fiscali evidenzio i piani in materia di evasione fiscale internazionale, frodi all'IVA, sommerso di accise e di lavoro. Con riferimento all'obiettivo della lotta agli illeciti in materia di spesa pubblica, cito quelli riguardanti il controllo dei finanziamenti europei e nazionali per reprimere le condotte di malversazione, indebita richiesta o percezione, truffa e truffa aggravata, la collaborazione con le sezioni giurisdizionali di controllo della Corte dei conti e dell'anticorruzione, cioè l'attività volta a prevenire e reprimere i reati contro la pubblica amministrazione commessi da pubblici ufficiali incaricati di pubblico servizio e privati. Per quanto riguarda il terzo obiettivo, volto al contrasto alla criminalità economica e finanziaria, richiamo i piani denominati « antiriciclaggio e analisi dei flussi finanziari », concernenti l'approfondimento investigativo delle segnalazioni di operazioni sospette generate dai soggetti destinatari degli obblighi antiriciclaggio e l'esecuzione di ispezioni e controlli nei loro confronti per verificare il corretto adempimento degli obblighi previsti dalla disciplina antiriciclaggio; il piano denominato « accertamenti patrimoniali », volto a individuare e aggredire ogni forma di ricchezza illecita, con particolare riferimento ai contesti delinquenziali riconducibili ai delitti tipici della criminalità organizzata, tutela dell'economia e tutela del risparmio per contrastare le forme di illegalità che alterano le regole di libera concorrenza del mercato. Infine, abbiamo la lotta alla contraffazione ai fini della disarticolazione, in Italia e all'estero, dell'industria del falso, nonché dei canali di finan-

ziamento, riciclaggio e reinvestimento dei profitti connessi.

Oltre a questi 45 piani, è stato confermato l'impegno del Corpo nel quadro del cosiddetto obiettivo strutturale, nel concorso alla sicurezza interna ed esterna del Paese, in cui rientrano il contrasto ai traffici illeciti in genere, anche via mare, tra cui quelli di sostanze stupefacenti, di armi e di migranti; gli interventi per la tutela del territorio e dell'ambiente; il concorso ai dispositivi di protezione civile e al tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, anche a mare. La rinnovata impostazione della programmazione operativa della Guardia di finanza nei termini innanzi descritti, oltre a essere conforme alle direttive dell'autorità politica, presenta numerosi vantaggi sul piano pratico. La definizione precisa delle azioni da porre in essere per ciascun piano permette, infatti, di organizzare meglio il complesso delle attività operative che i reparti pianificano ed eseguono sulla base degli autonomi poteri ispettivi attribuiti dalla normativa fiscale e dalle disposizioni di natura economico-finanziaria, nonché di rendere più chiare le priorità da perseguire sul territorio, uniformando l'azione svolta dal Corpo nel suo insieme e rendendola più aderente alle effettive esigenze di tutela e presidio delle aree maggiormente esposte al rischio di illegalità, fermi restando i necessari adattamenti rispetto alle peculiarità delle diverse realtà locali. Ai fini della concreta realizzazione dei piani operativi, per alcuni è stato assegnato a ciascun comando regionale un numero minimo di interventi quali indicatori di attuazione predeterminati; per gli altri, invece, sono stati introdotti indicatori di attuazione di carattere generico volti a consentire il monitoraggio degli interventi di carattere amministrativo o delle indagini di polizia giudiziaria eseguite, fermo restando l'obbligo di impiego di risorse operative in misura coerente con le peculiarità del tessuto economico-produttivo e con le dinamiche dei fenomeni di illegalità fiscale e criminalità economico-finanziaria proprie delle diverse circoscrizioni territoriali. La distinzione tra piani operativi con indicatori di

attuazione predeterminati o generici non sta ad indicare una maggiore importanza degli uni o degli altri poiché ciascun piano corrisponde a una priorità istituzionale.

Passo alla programmazione operativa per l'attuazione della riforma fiscale.

Questa nuova impostazione strategica è stata accompagnata da diverse istruzioni operative emanate dal Comando generale volte a orientare i reparti per un'esatta attuazione dei provvedimenti normativi adottati in esecuzione della delega per la riforma fiscale e delle leggi di stabilità per il 2015 e il 2016, che hanno confermato e anzi rilanciato il percorso di sostegno alle imprese e ai lavoratori rispettosi delle regole nello spontaneo adempimento degli obblighi tributari, rafforzando le occasioni di dialogo preventivo con il fisco in un quadro normativo ispirato a chiarezza, certezza e stabilità, nonché il percorso di contrasto ai soggetti che intendono permanere nell'area dell'illegalità e della frode. A tale riguardo, come peraltro diffusamente illustrato nel corso dell'audizione dello scorso dicembre, sono state diramate ai reparti puntuali disposizioni in tema di *voluntary disclosure* e ravvedimento operoso, con il preciso intento di non ostacolare in alcun modo, ma anzi di agevolare l'adesione ai nuovi istituti messi a disposizione dai cittadini, per indirizzare in tal modo le azioni ispettive verso i soggetti connotati da un più elevato profilo di rischio fiscale ed economico-finanziario. Nella stessa direzione di spinta verso la sostanziale realizzazione dello spirito di fondo della recente riforma, si sono mosse le ulteriori istruzioni di servizio emanate del Comando generale e accessibili a tutti gli interessati dal sito *web* del Corpo in tema di codificazione del divieto di abuso del diritto; modifica della disciplina del raddoppio termine per l'accertamento; nuovo istituto dell'adempimento collaborativo; misure per la crescita e l'internazionalizzazione delle imprese; revisione del sistema sanzionatorio penale, amministrativo e tributario, con un più forte presidio penale per le condotte fraudolente realizzate mediante documenti falsi o comportamenti simulatori, mitigando la risposta

punitiva per le fattispecie di minore gravità; riforma degli interPELLI e del contenzioso tributario.

Venendo ai risultati, la conferma della nuova impostazione varata nel 2015 anche per il 2016 è conseguenza non solo dei contenuti degli atti di indirizzo ministeriale, ma anche dei positivi risultati conseguiti lo scorso anno. Sul piano delle attività investigative di polizia giudiziaria in generale, nel 2015 sono pervenute alle unità operative oltre 83.000 deleghe di indagine dalla magistratura ordinaria e dalla Corte dei Conti: circa 70.000 sono state portate a conclusione.

Più nello specifico, con riferimento al primo obiettivo strategico nel contrasto alla frode fiscale, all'evasione e all'economia sommersa, i reparti, a fronte delle oltre 23.000 deleghe assegnate, hanno concluso circa 20.000 indagini di polizia giudiziaria a contrasto dei reati tributari, di quelli in materia di giochi e scommesse, accise e lavoro sommerso, nonché del reato di contrabbando. In tale ambito, 747 deleghe hanno riguardato casi di evasione fiscale internazionale e 6.827 fattispecie di frode. A queste investigazioni si aggiungono le 85.373 verifiche o altri interventi a tutela del complesso degli interessi erariali comunitari, nazionali e locali. All'esito di tali controlli, tutti fondati su un'attenta selezione preventiva e mirata degli obiettivi, sono stati denunciati circa 14.000 soggetti responsabili di reati fiscali, più della metà concernenti fattispecie di emissione o utilizzo di fatture per operazioni inesistenti, occultamento di documentazione contabile e indebita compensazione, quale conferma della prioritaria proiezione operativa del Corpo al contrasto di tali fenomeni. Inoltre, sono state sequestrate disponibilità patrimoniali e finanziarie per il recupero delle imposte evase per oltre 1,14 miliardi di euro ed avanzate proposte di sequestro per altri 4,4 miliardi. A seguito delle verifiche e dei controlli fiscali intrapresi sulla base dei poteri ispettivi attribuiti al Corpo dalla normativa tributaria, sono stati individuati 444 casi di evasione internazionale, per la maggior parte riconducibili ai fenomeni di fittizio trasferimento all'estero della resi-



denza di persone fisiche e società; 8.500 soggetti che, pur avendo svolto attività produttive di reddito, sono risultati completamente sconosciuti al fisco; oltre 5.000 datori di lavoro che hanno impiegato 23.500 lavoratori irregolari o del tutto in nero.

Passando al secondo obiettivo strategico concernente il contrasto agli illeciti in materia di spesa pubblica, nel corso del 2015 i reparti del Corpo sono stati destinatari di 9.500 deleghe di indagine della magistratura ordinaria e contabile, delle quali oltre 7.500 sono state concluse entro l'anno. Queste attività hanno complessivamente portato alla denuncia all'autorità giudiziaria di più di 23.000 soggetti per ipotesi di frode e truffa nella percezione di finanziamenti nazionali o comunitari, per reati nel settore gli appalti e contro la pubblica amministrazione, nonché per responsabilità amministrativa per danno erariale. I contributi a carico dei bilanci pubblici che a seguito delle indagini sono risultati richiesti o percepiti in misura indebita ammontano a circa 1,4 miliardi di euro, a fronte di un ammontare complessivo di flussi di spesa controllati pari a 6,4 miliardi di euro. All'esito dei più di 2.600 accertamenti svolti su delega della Corte dei conti sono stati segnalati sprechi o irregolari gestioni di fondi pubblici che hanno cagionato un danno patrimoniale allo Stato per più di 4 miliardi di euro, segnalando alla magistratura contabile 8.000 soggetti per connesse ipotesi di responsabilità erariale; 3.200 persone, invece, sono state denunciate per reati contro la pubblica amministrazione. Sono stati sottoposti a controllo appalti pubblici per un ammontare complessivo di circa 3,5 miliardi di euro, riscontrando irregolarità per un miliardo di euro con la denuncia di 1.500 soggetti.

Con riferimento all'azione di contrasto agli illeciti in materia di spesa previdenziale e sanitaria, i reparti hanno eseguito oltre 1.800 interventi che hanno portato alla denuncia di 6.800 soggetti e alla scoperta di frodi pari a oltre 300 milioni di euro. Sono stati poi effettuati quasi 12.000 controlli volti a verificare la sussistenza dei requisiti di legge previsti per l'erogazione di prestazioni sociali agevolate e per l'esen-

zione del *ticket* sanitario, il 69 per cento dei quali con riscontro di irregolarità, con un danno complessivo cagionato allo Stato di circa 4 milioni di euro.

Per quanto concerne l'obiettivo di contrasto alla criminalità organizzata e alla criminalità economico-finanziaria, nel 2015 i reparti hanno ricevuto dall'autorità giudiziarie oltre 19.000 deleghe di indagine, di cui 15.500 concluse entro lo stesso anno. Sono stati svolti, inoltre, 3.000 accertamenti economico-patrimoniali che hanno riguardato complessivamente 9.200 persone fisiche e 2.200 aziende e società a carico di condannati e indiziati per appartenenza ad associazioni mafiose e loro prestanome, eseguendo provvedimenti di sequestro ai sensi della normativa antimafia di beni mobili e immobili, aziende, quote societarie e disponibilità finanziarie per un valore complessivo di circa 3 miliardi di euro.

Oltre 530 sono i soggetti denunciati per usura; più di 6.000 quelli nei settori dei reati societari, fallimentari, bancari, finanziari e di borsa.

A tali dati si aggiungono i risultati della lotta alla contraffazione e alla pirateria audiovisiva e informatica, che hanno visto il sequestro di più di 400 milioni di prodotti illegali, nonché contraffatti, piratati, pericolosi o recanti false o fallaci indicazioni di origine e provenienza per un valore stimato di circa 3 miliardi di euro, nonché di 8.800 tonnellate e 31 milioni di litri di generi agroalimentari contraffatti o prodotti in violazione alla normativa sul *made in Italy*.

Nel documento in allegato è riportato un quadro analitico dei risultati conseguiti lo scorso anno dalla Guardia di finanza in tutti i settori, compreso uno spaccato degli interventi di ogni piano operativo svolto nel 2015.

Nell'avviarmi alla conclusione tengo a ribadire come la nuova impostazione delle strategie operative della Guardia di finanza, di cui ho cercato di fornire un'illustrazione sintetica, ma al contempo spero esaustiva, miri a corrispondere alle priorità dell'azione del Parlamento e del Governo che nei provvedimenti emanati nell'ultimo triennio hanno tracciato chiari percorsi per

il rilancio e la crescita del sistema economico e finanziario del Paese. Leve fondamentali di questi percorsi sono, da un lato, la difesa della legalità e il contrasto alla criminalità, dall'altro, un rinnovato rapporto di fiducia e collaborazione fra Stato e cittadini. Entrambi questi aspetti coinvolgono integralmente le responsabilità del Corpo. La Guardia di finanza è convinta dell'importanza di garantire una pronta e rapida tutela alle esigenze della collettività che trovano espressione nei processi legislativi e nei provvedimenti del Governo. Per questo motivo, con piena adesione, ha rinnovato le linee di fondo della propria impostazione operativa. La nuova logica dei piani operativi, che rappresenta, in sostanza, una riorganizzazione delle migliori pratiche di servizio e di esperienze investigative maturate negli anni sul campo dai reparti del Corpo, punta a mettere concretamente in atto questi obiettivi, assicurando la tutela di tutti gli ambiti maggiormente esposti alle minacce dell'illegalità fiscale, economica e finanziaria; capacità di adeguarsi in maniera pronta e dinamica ai cambiamenti di scenario; consapevolezza delle importanti aspettative che con fiducia la collettività e le autorità di Governo ripongono nella Guardia di finanza; convinzione nel cogliere le opportunità di rafforzare le proiezioni operative del Corpo quale moderna e professionale polizia economico-finanziaria.

Sono questi i pilastri su cui si fonda l'impegno corale e condiviso di tutti i finanziari per fornire risposte concrete e veramente incisive alle istanze di tutela dell'impresa legale e dei cittadini rispetto alle aggressioni della criminalità.

Vi ringrazio dell'attenzione.

ALESSANDRO PAGANO. È stata una relazione finale degna di un periodo fecondo, che sarà sicuramente ricordato, visti i successi che ci sono stati e il modo con cui tutto è stato condotto. Sono sicuro che ogni cittadino che ha la possibilità concreta di conoscere l'azione del Corpo negli ultimi anni non possa che apprezzare e ringraziare chi l'ha guidato.

In tutto questo, devo anche dire che siamo soddisfatti. Presidente, do atto a lei

della lungimiranza e della perspicacia nel condurre questa Commissione soprattutto per i temi che abbiamo sollevato sin dall'inizio. Infatti, c'è una strategia a monte della Guardia di finanza, che è stata sostenuta in termini di opinione e di funzione di controllo da parte di questa Commissione. Il tutto ha poi trovato una quadra nei risultati che dicevamo.

L'altro giorno abbiamo visto che la Commissione finanze ha quasi completato l'iter dell'indagine conoscitiva sui *money transfer*. Ecco, sappiamo bene che questo è stato un nostro pallino sin dall'inizio. Questa Commissione è snella e agile e come tale introduce i temi che vengono poi sviluppati negli ambiti competenti.

Al di là del rendiconto, mi sento di dire qualcosa che serve non soltanto a conferma dell'azione fatta, ma anche di auspicio perché il futuro vada in questa direzione. Quindi, presidente, con il suo permesso, preannuncio che questa parte della mia domanda sarà la stessa che faremo al generale Toschi, quando avremo l'onore e il piacere di audirlo.

Signor generale, ritengo – credo, però, che sia un pensiero diffuso – che l'attenzione debba essere volta principalmente nei confronti dei fenomeni di multinazionali straniere e di individui stranieri che vivono in maniera non strutturata, oserei dire quasi nascosta, nel nostro territorio, e che alla fine hanno tradotto, in entrambi i casi, straordinarie fughe di capitali. Da una parte ci sono i *money transfer*, di cui sappiamo ormai bene – non è solo un problema di evasione, ma una fuga di capitali veri che dissangua il nostro Paese – e dall'altra ci sono le multinazionali che fanno quello che è stato conclamato a tutti i livelli. Ci sono studi internazionali che parlano di evasione da parte di questi gruppi nell'ordine di migliaia di miliardi in tutto il mondo.

L'altro ambito su cui mi sento di poter dire che avete fatto molto, ma deve essere fatto ancora di più – nel senso che è stato introdotto il metodo, quindi sicuramente si andrà in questa direzione – è la pubblica amministrazione. Lo ha spiegato nella sua relazione, ma penso che, oltre alla corru-

zione, bisogna immaginare anche tutto quello che ha a che fare con sprechi e inefficienze, che rappresentano buchi spaventosi. Abbiamo leggi dello Stato, anche sotto un profilo costituzionale, come quella sui LEP (livelli essenziali delle prestazioni) che ancora non trovano applicazione. Ci sono i costi standard che ancora non trovano applicazione. C'è una carenza ai massimi livelli, in particolare del Governo che deve tirare fuori i decreti attuativi. Tuttavia, sappiamo che avete agito con talmente tanta precisione e intelligenza che attivare questi meccanismi sarà anticipatore dei veri problemi su cui bisogna trovare soluzioni nei prossimi anni.

La terza osservazione non ha nessuna vena polemica. È solo una constatazione dallo stato dell'arte, quindi ve la segnalo come fatto di chi vive il territorio e svolge un ruolo in questa sede con un minimo di competenza, proprio per evitare che ci siano pressioni e distonie. Abbiamo notato che soprattutto nelle piccole province la tecnica che avete spiegato a pagina 23 — quella dei numeri degli indicatori di attuazione predeterminati, quindi i controlli che sono numericamente ben definiti — produce un effetto negativo nei confronti delle aziende. Infatti, come sapete, la crisi ha fatto diminuire il numero delle aziende, specialmente quelle che hanno un certo numero di fatturato, cioè nella fascia compresa tra i 4-5 ai 20-30 milioni, per cui, siccome diminuiscono sempre, specialmente in certi territori nel Sud, si ritrovano a essere verificate quasi ogni anno. Ora, noi sappiamo — questo è un elemento su cui bisognerà riflettere in futuro — che la Guardia finanza, quando arriva, anche per direttive deve « scrivere » sempre qualcosa. Lo stesso accade con l'Agenzia. Questo produce ansia, perché significa ricorsi, il che provoca costi dovendo anticipare il terzo e le spese legali: penso che ciò costituisca un elemento di riflessione. L'azione è stata strepitosa e straordinaria. Diamo, quindi, onore al merito per quello che è stato fatto. Tuttavia, penso che nei prossimi anni bisognerà allineare, rispetto a questi contesti, questi tre aspetti che tutti si aspettano, stante l'equilibrio e soprattutto il merito

scientifico che avete raggiunto. Quando dico « scientifico » mi riferisco, ovviamente, anche al modo con cui vengono condotte le indagini e alla nascita di operazioni di *intelligence* all'avanguardia proprio per la metodologia.

**SALVATORE SCIASCIA.** Grazie, generale, per la sua relazione completa e per le comunicazioni che ci ha dato e che restituiscono, come ha detto il collega, un'immagine della Guardia di finanza sempre attenta e pienamente al servizio del contrasto all'evasione e al grave danno che essa provoca. Vorrei porle alcune domande molto semplici.

Nelle precedenti audizioni si era detto che esistevano problemi informatici di colloquio tra i vostri archivi e quelli dell'Agenzia delle entrate. Queste problematiche erano state confermate anche dalla dottoressa Orlandi. Vorrei sapere se si sono fatti passi avanti e se si ha una completa o migliore interattività tra i due settori, proprio perché ritengo che sia importante.

Un'altra questione è relativa al fatto che nella relazione si parla di tantissime attività, ma non c'è nessun punto specifico riguardo al contrasto alla lotta al gioco illegale. Mi riferisco a un articolo apparso qualche giorno fa sul *Corriere della Sera* a firma degli indagatori fiscali Stella e Rizzo, in cui si racconta che esiste una macchinetta, che io chiamo « mangiasoldi », ogni 412 abitanti. Ora, di queste macchine — *relata refero* — il 20 per cento sarebbe illegale. Lo dico per evidenziare l'ampiezza del problema. A ogni modo, vorrei sapere se esiste uno specifico programma per combattere questo tipo di illecito. Se non vado errato, mi pare che il controllo delle « macchinette » sia affidato alle Dogane, quindi le chiedo se ci sono interazioni tra voi.

Infine, l'ultima questione è relativa alle cosiddette liste segrete o riservate venute alla luce. Parlo della lista HSBC, che comprende 12.000 o forse 20.000 soggetti, ma anche della lista Bravetti di Torino, (credo fosse procuratore di quattro banche svizzere) che avete scoperto voi, e dell'ultima, la cosiddetta *Panama papers*, che, peraltro, mi sembra sia — a quanto si legge — di

importanza o di contenuto minore rispetto alle altre due.

Vi chiedo se avete organizzato uno specifico settore nel Corpo — anche se penso si parta su *input* della magistratura — per acclarare se ci sia veramente evasione o si tratti di altra fattispecie.

RAFFAELA BELLOT. La ringrazio per l'esposizione completa degli ambiti della vostra attività. Per quanto mi riguarda, mi abbasso a un livello molto più semplice, che è quello del cittadino che ogni giorno incontriamo e che spesso manifesta un'avversione per la vostra attività. Credo che manchi questa parte di informazione, che riguarda un grandissimo lavoro, ma che non traspare all'esterno. Infatti, la visione o la nomea della Guardia di finanza o comunque di chi svolge un ruolo di un certo tipo è quella di un soggetto vessatorio — questo passaggio, peraltro, è stato già espresso — senza capire quale sia la realtà, e anche quanto il lavoro sia per certi versi complicato.

La mia domanda va in un'altra direzione. Mi riferisco al mondo dell'*on line* e dell'acquisto in internet, che spesso è sconosciuto e abusato dal punto di vista dell'elusione più che dell'evasione. Ecco, vorrei capire a che punto siete su questo ambito che comporta una grossa fetta di gettito, ma riguarda anche prodotti non di qualità o comunque non certificati e che spesso nascondono insidie. Penso all'alimentare, ma anche ad altri settori. L'altro giorno si faceva il discorso delle sigarette elettroniche, sulle quali c'è un grosso acquisto estero — così mi viene confermato — che coinvolge liquidi e prodotti di dubbia qualità e provenienza, con giri e traffici a distanze enormi. Si tratta quindi di un problema non solo di evasione. Inoltre, pur con numeri bassi rispetto a quello che abbiamo letto qui, si parla anche dell'evasione nella sanità. In questo caso, avendo la tessera sanitaria con il codice fiscale, quindi un documento che ci collega direttamente all'Agenzia delle entrate, non può essere fatta una verifica diretta?

Ognuno dichiara che è o meno nella condizione di pagare il *ticket* per le prestazioni con un'autocertificazione. I con-

trolli, però, sono fatti in tempi diversi perché, ovviamente, anche voi avete delle priorità. Allora, bisogna trovare sistemi informatici che diano direttamente la possibilità di fare la verifica e questo può essere possibile grazie al collegamento *on line* tra le vostre reti telematiche per avere accesso in maniera univoca ai dati. Questo semplificherebbe il tutto. Ecco, forse sembra un'idea balzana, ma credo che si stia lavorando per una rete unica, ovvero per un cassetto unico dove ci siano tutti i dati del contribuente. Le chiedo, allora, se i tempi sono lontani. Riusciremo ad avere la possibilità di informazione in tempo quasi reale, evitando, oltre all'evasione, anche una dispersione di tempo da parte di chi opera su grosse frodi? Questo, del resto, potrebbe essere anche un aiuto concreto per la potenzialità del vostro lavoro.

PAOLO PETRINI. Ringrazio per la relazione odierna e approfitto per esprimere apprezzamento per l'attività svolta in questi anni dal Comandante e da tutto il Corpo. Lo dico sulla base di evidenze oggettive, che più volte abbiamo avuto modo di conoscere e valutare.

La questione principale, anche in relazione agli elementi del DEF e a moltissime dichiarazioni del governo, a partire dal Ministro dell'economia, puntano in maniera rinnovata al contrasto all'evasione Iva, visto che parliamo di un aggregato di dimensioni molto elevate.

Abbiamo approvato, attraverso la delega fiscale, il decreto sulla fatturazione elettronica. Esisteva già quello verso la pubblica amministrazione, determinato con criteri molto stringenti, mentre quello sulla fatturazione elettronica è lasciato a una libera opzione da parte dei privati, che potrà essere esercitata a partire dal 2017.

Vengo alla domanda. Visto che l'attività della Guardia di finanza si conforma agli strumenti messi a sua disposizione, questo nuovo strumento cambierà la programmazione della vostra attività o ritenete che l'adesione allo stesso sarà così blanda da non determinare rilevanti modifiche al vostro operato? In sostanza, se si vuole conseguire l'obiettivo di un efficace contrasto all'evasione Iva, bisognerà ritornare su



questo strumento e magari, come molti auspicavano in sede di approvazione di questo decreto, inserire l'obbligo della trasmissione perlomeno dei dati sensibili ai fini Iva?

SAVERIO CAPOLUPO, *Comandante generale della Guardia di finanza*. Innanzitutto, vi ringrazio per la considerazione personale e istituzionale. In questi quattro anni ho cercato di fare il meglio, secondo le mie possibilità, quindi spero di lasciare un buon ricordo.

Comincio dalla domanda dell'onorevole Pagano: il versante della spesa pubblica è un obiettivo strategico. Se c'è un piccolo merito che ascrivo a me stesso è proprio di aver fatto una profonda virata in questo ambito, partendo da un presupposto che forse non avevamo considerato in passato, cioè che prima di preoccuparci di quello che non entra dobbiamo preoccuparci di quello che non deve uscire o deve uscire in modo corretto. Abbiamo costruito una struttura robusta a livello centrale, con circa 100 persone, che si occupa esclusivamente di questo. È ancora poco, ma penso che culturalmente si stia compiendo un grande passo avanti. Per tanti anni ci siamo occupati solo di entrate e quindi anche il personale è stato formato in tale direzione. Una volta operata la svolta sulla spesa pubblica occorre però creare non solo i Reparti, ma anche la cultura del controllo della spesa pubblica. Peraltro, tale controllo è un'attività molto delicata per i risvolti di varia natura che comporta, ma il Corpo si occupa solo del percorso illegale del denaro pubblico.

Anche a livello periferico abbiamo creato subarticolazioni presso i Nuclei che si occupano esclusivamente del controllo della spesa — probabilmente non basta; personalmente sono convinto che occorra fare ancora di più — e abbiamo modificato i programmi di formazione, inserendo diversi corsi in materia di spesa pubblica. La spesa pubblica costituisce un mondo vasto e complesso, anche se sicuramente la sanità è uno degli aspetti — per tornare alla domanda — che dà maggiore preoccupazione, sia per l'importo (7,5 per cento del PIL), sia per le diverse modalità con cui si

può manifestare l'indebito utilizzo del denaro pubblico. Sono perfettamente d'accordo con lei: sulla spesa pubblica occorre fare di più.

Riguardo ai costi standard, non si tratta di un discorso tecnico, ma giuridico-politico: quando ci saranno le indicazioni normative in tal senso saremo felici di applicarle.

Sono perfettamente d'accordo con lei anche sulla corruzione. Come ho detto in altre occasioni, a volte si fa un'eccessiva amplificazione di questo tema. Mi riferisco, in particolare, ai dipendenti pubblici, su cui si fanno ingiuste generalizzazioni, dicendo ad esempio che non lavorano: è chiaro che non è così, ma la corruzione è un problema vero, a cui ci stiamo dedicando moltissimo. È però altrettanto vero che spesso i due fenomeni vanno a braccetto, nel senso che c'è corruzione anche perché l'indebito utilizzo del denaro pubblico spesso è conseguenza o presupposto della stessa corruzione o del riciclaggio. Si tratta di una problematica che va affrontata in modo unitario, con maggiori risorse di uomini e con nuove strategie operative. Infatti, riguardo alle metodologie — rispondo all'onorevole Pagano — non sempre siamo così bravi da prevedere quello che succede. Spesso inseguiamo i fenomeni, anziché prevenirli. Non sempre riusciamo a prevenire, e dunque la strategia, le modalità e l'articolazione sono anche in funzione dell'evoluzione delle metodologie truffaldine che di volta in volta vengono scoperte.

Il problema dei controlli in periferia è annoso e riguarda la massa dei cittadini e, talvolta, evasioni di modesti importi. Anche qui occorre una scelta politica, tecnica e giuridica perché dovremmo riuscire a forfettizzare i prelievi sui piccoli contribuenti — questa è la mia idea personale — ma ciò richiede una cultura cui forse non siamo pronti perché siamo troppo formalisti. La nostra è una cultura di *civil law*, non di *common law*. Non andiamo alla sostanza, ma ci fermiamo alla forma: dobbiamo superare la forma per cambiare le norme e passare da una tassazione analitica a una forfettaria sui piccoli contribuenti. Questa sarebbe la soluzione migliore, almeno dal



mio punto di vista. In alternativa, se il quadro giuridico rimane questo, difficilmente possiamo risolvere il problema, a meno che qualcuno ci dica di non controllare. Siamo perfettamente consapevoli che la reiterazione continua dei controlli non è un fatto positivo. Le faccio un esempio che non riguarda i piccoli contribuenti: la norma prevede che su certe categorie di contribuenti i controlli siano fatti ogni 2 o 4 anni. In Calabria ce ne saranno due, in Sardegna forse tre, quindi, o si cambia la norma oppure ogni 2 o 4 anni facciamo i controlli sempre agli stessi soggetti. Non voglio dire che non ci siano questi atteggiamenti. Non escludo che si cerchi il risultato a tutti i costi (alla mia età non escludo più nulla). Sicuramente però non è una direttiva centrale: viceversa, la direttiva centrale è sulla qualità, non sulla quantità.

ALESSANDRO PAGANO. Questo è molto incoraggiante.

SAVERIO CAPOLUPO, *Comandante generale della Guardia di finanza*. Questo è scritto nei « sacri » testi, ovvero nelle nostre circolari, in modo chiaro. Non cerchiamo i numeri a tutti i costi. Da anni si è passati ormai dalla politica dei numeri a quella dei risultati veri, ovvero che siano qualitativamente supportati da un'adeguata motivazione. Ribadisco questo punto perché da alcuni anni questo è chiaramente evidenziato nelle nostre circolari. Se qualcuno non si attiene, ne risponderà disciplinarmente o penalmente nelle sedi competenti. Non so se sono stato soddisfacente nella risposta.

Vengo al senatore Sciascia. C'è ancora un problema di interoperabilità di banche dati, sia con le Dogane, sia con l'Agenzia delle entrate. In particolare, con l'Agenzia delle entrate si tratta di un fatto normativo, non di rapporti bilaterali, che, invece, sono perfetti ed eccellenti. Con le Dogane, invece, c'è un rapporto meno giuridico e più personale. Mi riferisco, in modo particolare, alla loro banca dati AIDA, rispetto alla quale non abbiamo ancora l'accesso ai flussi di denaro di cui alle dichiarazioni

transfrontaliere: se dobbiamo fare un'analisi di rischio, abbiamo 33.000 posizioni di cui non sappiamo nulla. Per fare una seria analisi di rischio occorre avere invece dati aggiornati.

Con l'Agenzia delle entrate, questo accade — ripeto — per un fatto normativo. Fu una scelta del Governo che non abbiamo condiviso, ma che rispettiamo perché sono scelte sovrane. A suo tempo abbiamo cercato di far passare l'idea che non fosse giusto, perché una pianificazione precisa non può prescindere dalla disponibilità del dato che è già in anagrafe, quindi non va cercato altrove. Il Parlamento ha deciso diversamente, per cui da soldati obbediamo senza alcuna obiezione.

Per quanto riguarda il gioco, secondo la mia idea, quando l'agenzia del gioco è entrata nelle competenze dell'Agenzia delle dogane c'è stato un momento di non perfetto coordinamento. I controlli sui giochi però li facciamo solo noi. Nel prospetto può trovare i dati. Peraltro, SOGEI ha un impianto molto efficace sui giochi. Abbiamo oscurato diversi siti e abbiamo trovato, nel casertano, organizzazioni della criminalità organizzata che gestivano il gioco parallelo, con retribuzioni e premi di gran lunga superiori a quelli dello Stato. Abbiamo fatto più di 5.700 interventi. Probabilmente non sono molti: sicuramente si può fare di più. Il problema del gioco tuttavia è più dell'*on line* che delle strutture fisiche. Il controllo del *trade* e del gioco in informatica è serio e ha grandi implicazioni giuridiche di difficile soluzione (bisogna sapere dove è collocato il *server*, chi lo gestisce, qual è l'autorità giudiziaria competente). Un mondo che non è ancora oggetto di una completa disciplina, fermo restando che abbiamo una struttura dedicata che naviga alla scoperta esclusiva di frodi via internet. Si tratta di un numero consistente di uomini. Avevo anche chiesto di mandare qualche operatore negli Stati Uniti per una ulteriore specializzazione. Abbiamo ben presente il problema. Abbiamo oscurato centinaia di siti, ma sappiamo che è una goccia nell'oceano. Non abbiamo la presunzione di pensare di reprimere tutto. Ci stiamo lavo-

rando, compatibilmente con le risorse e con le competenze. Su questo ultimo aspetto, sappiamo che occorrono competenze specifiche. Infatti, stiamo reclutando ingegneri informatici, uno per ogni regione, perché non si può prescindere da conoscenze tecnologiche elevate che non otteniamo in Accademia e nei reparti di formazione, ma richiedono una formazione specifica come quella di alcuni corsi specializzati dell'università. Gli ingegneri informatici affiancheranno gli esperti fiscali sia per i controlli ordinari, sia nella struttura dedicata che indaga sulle frodi fiscali commesse via internet. A questo riguardo, l'anno scorso abbiamo sequestrato quasi 400 milioni di pezzi contraffatti. Abbiamo una struttura che ci invidiano tutti, compresa Bruxelles, con la quale riusciamo a monitorare il fenomeno della contraffazione e che è accessibile alle aziende interessate, avendone chiesto la collaborazione. Le aziende possono accedere, modificare i dati, chiedere, informarci: ovviamente, anche qui non sempre le risposte sono quelle auspicate. Per concludere la risposta, in materia di giochi due dei 45 piani operativi sono ad essi dedicati.

Per quanto riguarda le « liste »: sui *Panama papers*, si sta ancora discutendo. Alcuni nomi ci sono, altri sono vecchi; alcuni sono conosciuti, altri irrilevanti. Per quello che sappiamo, molte posizioni sono datate nel tempo. Il fenomeno è sorto per via di un consorzio internazionale di giornalisti, il che pone anche problemi di legittimità nell'acquisizione. Come noto, ci sono indagini di polizia giudiziaria: in particolare, sono in corso indagini avviate dalla procura di Torino. C'è un perfetto coordinamento con diverse procure interessate. Formalmente, però, nessuno ci ha dato la possibilità di acquisire un elenco in modo da poterci lavorare. Stiamo lavorando sui nomi che conosciamo. Non so, però, se sono tutti o solo una parte: è chiaro che ci sono poi i termini di decadenza. A ogni modo, anche questo fenomeno è ampiamente monitorato. Abbiamo rapporti bilaterali per scambiarsi dati e capire meglio. Come ha detto l'onorevole Pagano, per noi il discorso sull'estero è prioritario. Non a

caso, l'anno scorso il 35 per cento dei nostri recuperi ha riguardato l'estero, di cui il 49 per cento in materia di Iva. Del resto, il problema dell'Iva è un problema delle frodi. La mia idea sarebbe — ma non ci riusciamo — di attuare il principio comunitario di applicare la tassazione non al Paese di destinazione, ma a quello di origine. In questo modo, avremmo risolto il problema, ma, purtroppo, non si può fare.

La sanità è da sempre al centro della nostra attenzione. Lungi dal fare generalizzazioni, è chiaro che le frodi in materia sanitaria sono diverse: se ne può fare un campionario, dai *ticket* che non si pagano a diverse tipologie di violazioni. Avevo intenzione di creare anche per questo settore una struttura dedicata — ma mi è mancato il tempo — perché, in materia di sanità, fin quando abbiamo comuni violazioni le indagini e le repressioni possono essere svolte da qualsiasi investigatore, se si tratta di sistemi truffaldini più raffinati occorrono specifiche competenze. È vero che presso l'Anagrafe tributaria c'è una registrazione immediata di alcuni costi sanitari: se si va in farmacia con la ricetta, dopo due minuti questo risulta all'Anagrafe. Come dimostrano i modelli 730 precompilati, però, non tutte le spese sanitarie finiscono in Anagrafe tributaria, quindi il dato è incompleto, ma non per colpa dell'Anagrafe tributaria. Se riuscissimo a telematizzare tutto, avremmo risolto il problema, e questo andrebbe a vantaggio soprattutto dei cittadini perché più il dato è inserito *online*, minore sarà la presenza fisica presso il contribuente.

Per quanto riguarda l'Iva, sono stati accertati quasi 2.500 casi di frode. Il problema sono le fatture false — dico un'ovvietà — ma per questo c'è solo lo strumento della repressione, non altro. Se si vogliono abbattere i ricavi o corrompere qualcuno, quindi si devono giustificare o coprire le somme che escono, si ricorre alla fattura falsa. Il classico esempio è, appunto, la fattura falsa che giustifica il flusso finanziario che prende altre destinazioni.

La fatturazione elettronica è fondamentale. Dobbiamo arrivare a introdurre deduzioni dei costi: i costi amministrativi

delle aziende non si possono ignorare. Non possiamo sempre gravare sulle imprese. Prima o poi però bisognerà arrivare alla fatturazione elettronica obbligatoria anche nei riguardi dei privati. Questo sarebbe un vantaggio per tutti, anche per gli stessi contribuenti. Se vogliamo tutelare il sistema economico legale, penso che il mondo imprenditoriale non abbia nulla da eccepire: se la fattura la emette, il problema non si pone. Possiamo imporre gli obblighi che vogliamo, ma se un soggetto vuole evadere non c'è altro strumento che quello della repressione. In questa fase, vogliamo snellire le procedure e ridurre i costi amministrativi. Io, però, non penso che la fatturazione elettronica sia un grosso problema in termini di costi: basta che siano deducibili, lo dico da tecnico. La fatturazione elettronica è come il collegamento degli scontrini dal registratore direttamente all'Anagrafe tributaria: se ci fosse, perché dovremmo fare i controlli?

Ormai, prossimo al passaggio dal testimone, ritengo che la fatturazione elettronica sia fondamentale: è una mia idea personale che sostengo da tempo. È chiaro che questo incide anche sulla nostra strategia operativa. Le strategie operative devono essere flessibili, non possono essere statiche, altrimenti applichiamo metodologie a fenomeni superati, facendo doppio danno, cioè inefficienza e danno al contribuente. So perfettamente che su questo tema c'è un'ampia discussione di natura sia tecnica sia a livello più elevato. Fermanomi all'aspetto tecnico, dico che per i controllori la ricostruzione dei flussi finanziari è fondamentale per un'azione che sia efficace, veloce, efficiente e che non arrechi al contribuente troppi fastidi.

**PRESIDENTE.** Prima di chiudere, vorrei ringraziare, con parole molto semplici, il Comandante generale Capolupo per la sua collaborazione puntuale e generosa con la Commissione. Vorrei lasciare una mia piccola considerazione su quello che ha

fatto in questi anni. Secondo me, uno dei risultati più grandi della Guardia di finanza — al di là di tutti i dati — è la percezione che avete dato a chi vuole evadere che voi state sul pezzo e controllate. Penso che sia questo il futuro. Chi vuole evadere deve sapere che ci sono strumenti, ingegni e cervelli che possono controbattere sul piano fiscale. Le rivolgo un ringraziamento per tutto quello che avete fatto e per la collaborazione con lei, generale, e con tutto il Corpo. Le chiedo, infine, se è possibile che sia lei a presentarci il nuovo Comandante generale per fare i passaggi di consegne in questa Commissione.

**SAVERIO CAPOLUPO, Comandante generale della Guardia di finanza.** Sono a disposizione.

**PRESIDENTE.** Vorremmo sia lei a fare il passaggio, per avere con il suo successore lo stesso rapporto di collaborazione che abbiamo avuto con lei.

**SAVERIO CAPOLUPO, Comandante generale della Guardia di finanza.** Gli uomini passano, le istituzioni restano. Chiunque abbia la responsabilità dell'Istituzione non può prescindere da un principio fondamentale che è, appunto, l'istituzionalità, ovvero anteporre gli interessi istituzionali a quelli personali.

**PRESIDENTE.** Ringrazio il generale Capolupo e i suoi collaboratori e dichiaro chiusa l'audizione.

**La seduta termina alle 9.45.**

---

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

DOTT. RENZO DICKMANN

---

Licenziato per la stampa  
il 3 giugno 2016

