

COMANDO GENERALE DELLA GUARDIA DI FINANZA



**SENATO DELLA REPUBBLICA
6[^] COMMISSIONE FINANZE E TESORO**

INDAGINE CONOSCITIVA SULLA RIFORMA FISCALE

**Audizione del Comandante Generale della Guardia
di Finanza**

**Generale di Corpo d'Armata
Nino Di Paolo**

**RISPOSTE AI QUESITI FORMULATI NEL CORSO
DELL'AUDIZIONE DELL'8 NOVEMBRE 2011**



COMANDO GENERALE DELLA GUARDIA DI FINANZA

III Reparto Operazioni

1. Sen. CONTI: Quale attività svolge la Guardia di Finanza nei confronti delle banche e degli intermediari finanziari?
2. Sen. BARBOLINI: Quale è l'andamento dell'attività nei confronti della "lista Falciani"? Ci può fornire indicazioni sull'utilizzo dei dati acquisiti?
3. Sen. BARBOLINI: Ritenete efficace un'ulteriore riduzione a 500 euro del limite per l'utilizzo del denaro contante?
4. Sen. BARBOLINI: E' stato utile per la vostra attività lo strumento del conflitto di interessi in ambito fiscale?
5. Sen. BARBOLINI: Quali sono le linee d'azione della Guardia di Finanza a contrasto dei fenomeni illeciti nel settore dei giochi, con particolare riguardo a quello *on line*?
6. Sen. COSTA: Come è organizzata sul territorio la Guardia di Finanza per il contrasto all'evasione?
7. Sen. COSTA: Secondo l'esperienza della Guardia di Finanza, quale è l'entità dell'evasione fiscale e contributiva posta in essere dal cosiddetto "terzo settore" e, in particolare, dalle cooperative sociali?
8. Sen. COSTA: Quale è la percentuale di successo degli accertamenti dell'Amministrazione finanziaria in sede contenziosa?
9. Sen. LANNUTTI: Il sistema bancario collabora alla prevenzione del riciclaggio mediante l'inoltro delle segnalazioni sospette? Si può fare di più?
10. Sen. BONFRISCO: Quale è il ruolo della Guardia di Finanza a contrasto del lavoro sommerso? Ritenete utile l'utilizzo dei *voucher* in agricoltura quale strumento per prevenire il fenomeno?
11. Sen. BONFRISCO: Qual è l'incidenza dell'IVA connessa a frodi "carosello" sul totale dell'evasione di questo tributo?
12. Sen. FERRARA: Ritenete efficaci gli attuali strumenti di contrasto all'evasione ed all'elusione?
13. Sen. FERRARA: Mi può parlare del controllo di gestione interno, in considerazione della delicatezza delle funzioni della Guardia di Finanza?
14. L'attività della Guardia di Finanza a tutela della spesa pubblica.



COMANDO GENERALE DELLA GUARDIA DI FINANZA

III Reparto Operazioni

1. Sen. CONTI: Quale attività svolge la Guardia di Finanza nei confronti delle banche e degli intermediari finanziari?

Come per le imprese che svolgono attività commerciale e industriale, la Guardia di Finanza esegue verifiche, finalizzate a contrastare fenomeni di evasione fiscale, anche nei confronti di banche, istituti di credito ed intermediari finanziari.

Sulla base dell'esperienza maturata, le tecniche di evasione poste in essere da questi operatori si basano su metodologie sofisticate, fondate principalmente sul ricorso a schemi elusivi e ad operazioni prive di valide ragioni economiche, sull'utilizzo strumentale di prodotti di finanza derivata e su triangolazioni con altre imprese ubicati in Paesi a fiscalità privilegiata.

A titolo di esempio, segnalo:

- a. le attività di polizia giudiziaria e le connesse verifiche fiscali svolte nei confronti di numerose banche appartenenti a due primari gruppi italiani, che avevano effettuato alcune operazioni di finanza strutturata con un istituto di credito di diritto inglese, aventi quale scopo esclusivo o principale la riduzione del debito relativo all'imposta sul reddito delle società.

Dette operazioni, riconducibili a due schemi contrattuali ritenuti elusivi, hanno consentito la sottrazione ad imposizione di basi imponibili ai fini delle imposte sui redditi per circa 790 milioni di euro e l'indebito riconoscimento di crediti d'imposta (non spettanti) per 272 milioni di euro;

- b. la verifica svolta nei confronti di altra banca, che ha consentito di scoprire l'omessa dichiarazione di componenti positivi di reddito per circa 170 milioni di euro, derivanti dall'applicazione della disciplina dei prezzi di trasferimento (cosiddetto *transfer pricing*) relativi a rapporti intercorsi con una società controllata avente sede in Irlanda, Paese caratterizzato da un regime tributario sensibilmente più mite di quello vigente in Italia.

Inoltre, quale polizia economica, la Guardia di Finanza collabora, ai sensi dell'art. 22 della Legge 28 dicembre 2005, n. 262, con la Consob e la Banca d'Italia ai fini della vigilanza informativa ed ispettiva nei confronti delle banche e degli istituti di credito, sulla base di appositi protocolli di intesa. Per lo svolgimento di tale attività, il Corpo si avvale dei poteri attribuiti per l'accertamento delle imposte sui redditi e dell'IVA.

Infine, ai sensi del D.Lgs. 21 novembre 2007, n. 231, il Corpo svolge attività ispettiva antiriciclaggio nei confronti di una serie di intermediari finanziari, tra cui le società fiduciarie, gli operatori del microcredito, i confidi, i cambiavalute, i mediatori creditizi, gli agenti in attività finanziaria e, previe intese con la Banca d'Italia, anche nei riguardi degli intermediari finanziari che svolgono attività di concessione di finanziamenti ai sensi dell'art 106 del Testo Unico delle Leggi in materia bancaria e creditizia (D.Lgs. 1 settembre 1993, n. 358) e degli istituti di pagamento.



COMANDO GENERALE DELLA GUARDIA DI FINANZA

III Reparto Operazioni

2. Sen. BARBOLINI: Quale è l'andamento dell'attività nei confronti della "lista Falciani"? Ci può fornire indicazioni sull'utilizzo dei dati acquisiti?

La lista riguarda 5.439 contribuenti italiani (di cui 5.355 persone fisiche identificate e 84 persone giuridiche) detentori di disponibilità finanziarie presso la HSBC Private Bank di Ginevra, acquisita dal Comando Generale presso l'Amministrazione fiscale francese mediante i canali della mutua assistenza amministrativa internazionale ai fini delle imposte sui redditi, previsti dall'art. 2 della Direttiva n. 77/799/CEE del Consiglio del 19 dicembre 1977 e dall'art. 27 della Convenzione contro le doppie imposizioni tra Italia e Francia stipulata il 5 ottobre 1989 e ratificata con Legge 7 gennaio 1992, n. 20.

Nei confronti dei soggetti indicati nella "lista Falciani", la Guardia di Finanza ha avviato dal mese di giugno 2010 un piano di controlli mirato a riscontrare se le disponibilità finanziarie detenute in Svizzera dai contribuenti italiani fossero state dichiarate e riportate nel quadro RW della dichiarazione dei redditi.

Alla data del 31 ottobre 2011, sono state intraprese 3.150 verifiche, di cui 2.850 concluse con la scoperta di redditi non dichiarati per oltre 600 milioni di euro, IVA evasa per più di 3 milioni, la denuncia di 169 soggetti all'Autorità giudiziaria per reati tributari e l'individuazione di 86 evasori totali. Dal monitoraggio eseguito, risulta che 315 contribuenti verificati hanno aderito ai verbali di constatazione redatti dal Corpo, definendo i contesti relativi a basi imponibili per circa 33 milioni di euro.

Le informazioni contenute nella "lista Falciani" sono state utilizzate come qualificato *input* investigativo e sono state poste a base dei rilievi dopo aver effettuato i necessari riscontri, anche con la collaborazione dei contribuenti verificati. La piena utilizzabilità, ai fini dell'accertamento delle imposte, dei dati contenuti nella lista di contribuenti italiani detentori di disponibilità finanziarie presso la HSBC Private Bank di Ginevra si basa su due elementi:

- a. in primo luogo, la lista è stata acquisita legittimamente presso l'Amministrazione fiscale francese; rispettando puntualmente le procedure della collaborazione amministrativa internazionale, previste dai canali di mutua assistenza dianzi citati;
- b. inoltre, l'art. 31-*bis* del D.P.R. 29 settembre 1973, n. 600 prevede che l'Amministrazione finanziaria "*provvede allo scambio, con le altre autorità competenti degli Stati membri dell'Unione europea, delle informazioni necessarie per assicurare il corretto accertamento delle imposte sul reddito*".

Nell'ordinamento nazionale, pertanto, la validità dei dati contenuti nella documentazione in questione per supportare avvisi di accertamento, trova fondamento nella circostanza che, nel caso specifico, sono state puntualmente rispettate le disposizioni in tema di accertamento delle imposte sui redditi e quelle previste dalle norme comunitarie e convenzionali in materia di cooperazione.

Inoltre, le informazioni ottenute attraverso la mutua assistenza amministrativa sono state acquisite, per il tramite dei canali della cooperazione giudiziaria, anche dalla Procura della Repubblica di Torino nell'ambito di apposito procedimento penale per i reati di frode fiscale e riciclaggio; in particolare, l'Autorità Giudiziaria di Nizza, all'esito di apposita rogatoria, ha consegnato alla predetta Procura dati bancari concernenti circa 7.700 nominativi. La lista

ottenuta per via rogatoriale coincide solo parzialmente con quella acquisita in via amministrativa dal Comando Generale, sia con riguardo ai nominativi che al periodo di riferimento dei dati bancari.

L'Autorità Giudiziaria di Torino ha delegato al Nucleo di Polizia Tributaria alla sede le indagini nei confronti dei soggetti residenti nel territorio di competenza ed ha trasmesso alle competenti Procure della Repubblica le rimanenti posizioni, in relazione alle quali i Reparti del Corpo stanno sviluppando, parallelamente alle verifiche fiscali, anche le indagini di polizia giudiziaria.



COMANDO GENERALE DELLA GUARDIA DI FINANZA

III Reparto Operazioni

3. Sen. BARBOLINI: Ritenete efficace un'ulteriore riduzione a 500 euro del limite per l'utilizzo del denaro contante?

La soglia per i pagamenti in denaro contante, portata a 5.000 euro con il decreto legge n. 78 del 2010, è stata dapprima abbassata a 2.500 euro per effetto del decreto legge n. 138 del 2011, per poi essere ulteriormente ridotta a 1.000 euro in seguito all'emanazione del decreto legge n. 201 del 2011.

Pur avendo una prioritaria finalità di prevenzione dell'utilizzo del sistema finanziario per scopi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo, la disposizione è in grado di determinare conseguenze importanti anche in ambito fiscale, in quanto, di fatto, riduce la possibilità di effettuare operazioni "in nero", che vengono eseguite con denaro contante proprio allo scopo di evitare la possibilità di ricostruire in sede investigativa le dinamiche dei flussi finanziari.

Pertanto, dall'abbassamento della soglia e dalla conseguente necessità di ricorrere a strumenti di pagamento tracciabili per tutte le transazioni di importo superiore può attendersi un duplice effetto positivo, connesso:

- da un lato, ad una tendenziale emersione di basi imponibili conseguenti allo spontaneo adempimento dei contribuenti che saranno indotti a dichiarare i volumi d'affari effettivamente conseguiti, in quanto i relativi pagamenti sono stati eseguiti con strumenti di pagamento tracciabili;
- dall'altro, ad un potenziamento, di fatto, della capacità dell'Amministrazione finanziaria di contrastare l'evasione facendo leva sulla maggiore disponibilità di dati ed informazioni ottenibili mediante l'esecuzione delle indagini finanziarie.

La tracciabilità è, quindi, uno degli strumenti più utili ed efficaci per contrastare l'evasione fiscale, anche se occorre tenere presente che l'abbassamento della soglia per l'utilizzo del contante non è certamente la definitiva soluzione del problema. Vi sono, infatti, intere filiere "sommese" che si fondano, e continueranno a fondarsi, sull'uso del contante. In tal caso, la deterrenza ed il contrasto non possono che far leva sul controllo economico del territorio. A ciò va aggiunto che taluni sistemi di frode utilizzano proprio la tracciabilità dei pagamenti per comprovare operazioni inesistenti.

Più in dettaglio, la nostra esperienza operativa ha evidenziato come alcuni sofisticati meccanismi fraudolenti si basano su una artificiosa rappresentazione dei fatti gestionali, realizzata mediante scritture contabili formalmente ineccepibili, supportata dal puntuale e rigoroso ricorso a strumenti di pagamento tracciabili (es. assegni, bonifici, ecc.), che sono però utilizzati solo per fornire una apparente regolarità all'operazione.

Questi schemi evasivi, spesso associati anche a fenomeni di riciclaggio, sono basati sull'emissione di fatture per operazioni inesistenti o sull'utilizzo di prodotti di finanza strutturata e prevedono che le somme trasferite in maniera apparentemente regolare rientrino in possesso dei soggetti che le hanno movimentate tramite l'utilizzo di prestanome e compensazioni finanziarie estero su estero.



COMANDO GENERALE DELLA GUARDIA DI FINANZA

III Reparto Operazioni

4. Sen. BARBOLINI: E' stato utile per la vostra attività lo strumento del conflitto di interessi in ambito fiscale?

Evidenzio preliminarmente che non è agevole formulare giudizi di carattere generale sull'utilità o meno dell'estensione del conflitto di interesse quale strumento di lotta all'evasione fiscale; la valutazione non può prescindere, infatti, dall'esame delle singole fattispecie, nella considerazione che l'introduzione di un meccanismo di conflitto di interessi, se da un lato costituisce un incentivo ad assolvere gli adempimenti tributari, dall'altro comporta necessariamente il riconoscimento di un vantaggio fiscale o di altra natura: occorre, pertanto, valutare l'effettivo "impatto netto" della misura sul gettito.

Sul punto, non mi soffermerei oltre, trattandosi di valutazioni di politica fiscale su cui non ritengo di dovermi esprimere.

Per altro verso, ritengo di dover evidenziare che, nella prospettiva della Guardia di Finanza, misure di questa natura possono costituire un efficace supporto all'individuazione dei fenomeni evasivi connessi all'evasione totale o paratotale.

In proposito, evidenzio che l'art. 25 del decreto legge n. 78 del 2010 ha introdotto la disposizione secondo cui le banche e le Poste Italiane sono tenute ad operare una ritenuta d'acconto del 10% sui compensi corrisposti mediante bonifici bancari o postali disposti dai contribuenti per beneficiare di oneri deducibili o per i quali spetta la detrazione d'imposta, all'atto dell'accreditamento delle somme. Con il decreto legge n. 98 del 2011, il legislatore ha ritenuto opportuno ridurre al 4% il prelievo a titolo di acconto su detti compensi.

Si tratta di una misura semplice ma nel contempo efficace, che va ad incidere su fenomeni evasivi di rilievo.

Al riguardo, posso ricordare che la Guardia di Finanza negli ultimi cinque anni ha sviluppato dei piani di verifica su base progettuale, mirati nei confronti di imprese edili che avevano realizzato lavori di ristrutturazione a favore di proprietari di case e appartamenti che avevano regolarmente pagato con bonifici i relativi corrispettivi ed avevano portato in detrazione il 36% delle spese. Da queste attività ispettive è emerso che oltre 6.000 imprese avevano omesso di presentare le dichiarazioni dei redditi, occultando così 2,5 miliardi di ricavi e 350 milioni di IVA, nonché l'omesso versamento di ritenute fiscali e previdenziali per 10.300 lavoratori in nero e/o irregolari.



COMANDO GENERALE DELLA GUARDIA DI FINANZA

III Reparto Operazioni

5. Sen. BARBOLINI: Quali sono le linee d'azione della Guardia di Finanza a contrasto dei fenomeni illeciti nel settore dei giochi, con particolare riguardo a quello *on line*?

Nell'ambito delle funzioni di prevenzione e repressione delle violazioni in danno del bilancio nazionale, la Guardia di Finanza ha notevolmente rafforzato l'azione a tutela del monopolio statale sui giochi, tenuto conto che i fenomeni di abusivismo e clandestinità nel settore determinano inevitabili ricadute sul piano dell'imposizione fiscale.

La nostra attività di contrasto è condotta attraverso una capillare presenza sul territorio, supportata da una adeguata azione di *intelligence* e da una mirata analisi di rischio, secondo un approccio operativo trasversale, volto a colpire tutti le implicazioni d'illegalità economico – finanziaria, rivolgendo l'attenzione investigativa non solo alla verifica della sussistenza delle licenze, autorizzazioni e concessioni previste dalla normativa, ma anche al corretto assolvimento degli obblighi tributari ed alle ingerenze della criminalità nel settore.

Nel contempo, l'azione di contrasto svolta dal Corpo è volta altresì a tutelare i giocatori, garantendo il rispetto del divieto di gioco da parte di minori e contribuendo ad arginare la diffusione di fenomeni di ludopatia.

Con specifico riguardo ai fenomeni illeciti *on line*, si segnala che gli spazi virtuali messi a disposizione dal *web* hanno consentito la proliferazione sulla rete di siti che, proponendosi come veri e propri casinò virtuali, consentono agli utenti di accedere alle più disparate offerte di gioco (tra cui *poker, roulette, black jack*), in assenza di qualsivoglia autorizzazione; detti siti sono solitamente allocati su *server* ubicati in Paesi a fiscalità privilegiata e si avvalgono di *software* dedicati alla gestione del gioco e al rilevamento contabile del correlato flusso monetario.

L'evoluzione del fenomeno del gioco abusivo "*on line*" è, senz'altro, ricollegabile alla facilità con cui possono essere elusi i vincoli legislativi nazionali, trasferendo le sede dell'attività, con la semplice localizzazione del solo *server* con cui si propone l'offerta di gioco, in Stati in cui tale divieto non sussiste; da ciò discende l'oggettiva difficoltà dell'azione di contrasto al fenomeno.

Per arginare la diffusione del gioco abusivo via *internet*, i Monopoli di Stato, oltre a consentire ai concessionari già autorizzati la possibilità di raccogliere giocate anche attraverso l'ausilio dei mezzi telefonici e telematici, così da riportare nel circuito legale i giocatori attratti dal "*web*", hanno adottato, in collaborazione con la Guardia di Finanza, specifiche azioni finalizzate all'inibizione, tramite il loro "*oscuramento*", dei siti *internet* che propongono giochi non autorizzati.

La particolare connotazione degli illeciti nel comparto ha, infatti, indotto il Legislatore ad introdurre specifiche norme finalizzate ad impedire la diffusione in territorio nazionale delle offerte illegali di gioco.

In particolare, l'art. 1, commi 50 e 51, della Legge 27 dicembre 2006, n. 296 ha previsto che l'A.A.M.S. assicuri un periodico monitoraggio dei siti *internet* che contengono proposte di gioco, provvedendo, in caso d'individuazione di soggetti che offrono giochi *on line* non autorizzati, all'emanazione di un provvedimento con il quale viene ordinato ai *provider* gestori delle risorse *web* di inibire i siti illegali, con contestuale reindirizzamento su apposita pagina *web* dell'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato ove è riportata l'avvertenza "SITO NON RAGGIUNGIBILE".

La medesima Amministrazione Autonoma provvede, inoltre, a comunicare i nominativi dei siti di gioco non autorizzati e i *provider* interessati al Nucleo Speciale Entrate della Guardia di Finanza, cui è affidato il raccordo delle attività svolte dal Corpo nello specifico settore.

Il Nucleo Speciale Entrate, avvalendosi del Nucleo Speciale Frodi Telematiche provvede, infatti, attraverso un apposito *software*, al monitoraggio e al controllo automatico dei siti che risultano accessibili, nonché all'individuazione dei fornitori di servizi inadempienti.

Nel caso in cui, a seguito della predetta attività di riscontro automatizzato, emergano situazioni non conformi alle prescrizioni inibitorie dettate dall'A.A.M.S., il Nucleo Speciale Frodi Telematiche, quale organo tecnico, provvede ad interessare i reparti del Corpo competenti territorialmente, in relazione alla sede legale dei *provider*, commettendo incarico di verificare che la connessione ai siti irregolari sia stata effettivamente reindirizzata verso la specifica pagina *web* predisposta dai Monopoli di Stato.



COMANDO GENERALE DELLA GUARDIA DI FINANZA

III Reparto Operazioni

6. Sen. COSTA: Come è organizzata sul territorio la Guardia di Finanza per il contrasto all'evasione?

La distribuzione degli organici dei reparti viene determinata sulla base di un modello econometrico complesso, che tiene conto di una serie di dati statistici (popolazione, tessuto economico e finanziario, livelli di delittuosità).

I piani di controllo sono articolati sul territorio nazionale in funzione delle esigenze di contrasto all'economia sommersa e della criminalità economica, che emergono nelle diverse aree del Paese, sulla base delle proposte di condivisione degli obiettivi avanzate ogni anno dai singoli Comandi Regionali.

Le verifiche ed i controlli svolti dal Corpo per il contrasto all'evasione fiscale, alle frodi ed all'economia sommersa presentano una incidenza sulle partite IVA e sulla popolazione residente nelle diverse regioni in misura sostanzialmente omogenea su tutto il territorio nazionale.

Più in dettaglio, nel 2009:

- la percentuale delle verifiche e dei controlli svolti dai Reparti sul totale delle partite IVA è stata pari all'1,84% al Nord, al 2,06% al Centro ed al 2,09% al Sud;
- la percentuale riferita alla popolazione residente è stata pari allo 0,17% al Nord, allo 0,20% al Centro e allo 0,16% al Sud;
- la percentuale di evasione scoperta ai fini delle imposte dirette è stata pari al 49,56% al Nord, al 36,51% al Centro ed al 13,93% al Sud, mentre quella ai fini dell'IVA pari al 46,20% al Nord, al 36,46% al Centro ed al 17,34% al Sud.

Analoghi valori sono stati riscontrati nel 2010; infatti:

- la percentuale delle verifiche e dei controlli svolti dai Reparti sul totale delle partite IVA è stata pari all'1,90% al Nord, al 2,08% al Centro ed al 2,20% al Sud;
- la percentuale riferita alla popolazione residente è stata pari allo 0,18% al Nord, allo 0,21% al Centro e allo 0,17% al Sud;
- la percentuale di evasione scoperta ai fini delle imposte dirette è stata pari al 57,01% al Nord, al 31,34% al Centro ed all'11,65% al Sud, ed ai fini dell'IVA al 44,68% al Nord, al 36,67% al Centro ed al 18,65% al Sud.



COMANDO GENERALE DELLA GUARDIA DI FINANZA

III Reparto Operazioni

7. **Sen. COSTA: Secondo l'esperienza della Guardia di Finanza, quale è l'entità dell'evasione fiscale e contributiva posta in essere dal cosiddetto "terzo settore" e, in particolare, dalle cooperative sociali?**

Gli obiettivi dell'attività di contrasto all'evasione fiscale ed al lavoro nero vengono selezionati sulla base delle risultanze dell'attività di *intelligence* e di controllo economico del territorio per mirare gli interventi sui soggetti nei cui confronti vengono preventivamente acquisiti fondati elementi di rischio.

Questo approccio ha portato i Reparti, nel biennio 2009/2010, a svolgere oltre 700 verifiche e controlli nei confronti di enti "*no-profit*", fra cui oltre 100 società cooperative di varia natura, che in alcuni casi hanno fatto emergere l'effettivo svolgimento di attività commerciale ed altre irregolarità fiscali, con l'individuazione di redditi non dichiarati per circa 70 milioni di euro ed IVA evasa per oltre 15 milioni di euro, la scoperta di 110 evasori totali e di 709 lavoratori in nero o irregolari.

In questo ambito, sono state individuate alcune ipotesi di utilizzo strumentale dei "contratti a progetto" che, in realtà, mascheravano rapporti di lavoro subordinato, tra cui si segnalano:

- gli interventi svolti dal Comando Provinciale di Roma nei confronti di alcune cooperative dedite ai servizi di facchinaggio, pulizia, logistica e movimentazione merci, che hanno consentito di individuare 250 lavoratori in nero e 1.835 irregolari, assunti formalmente con contratti di collaborazione a progetto, ma di fatto impiegati come lavoratori dipendenti;
- la verifica del Nucleo di Polizia Tributaria di Terni nei confronti di un "*call - center*" che ha impiegato in maniera irregolare 942 lavoratori, inquadrandoli come "collaboratori autonomi occasionali" pur trattandosi di lavoratori dipendenti



COMANDO GENERALE DELLA GUARDIA DI FINANZA

III Reparto Operazioni

8. Sen. COSTA: Quale è la percentuale di successo degli accertamenti dell'Amministrazione finanziaria in sede contenziosa?

Nell'ambito delle strategie per la lotta all'evasione, la Guardia di Finanza punta sulla qualità degli interventi, ossia sulla capacità delle attività ispettive di tradursi in un effettivo recupero dell'evasione fiscale, attraverso la solidità dell'impianto probatorio.

In questo contesto, va tenuto presente che l'attività del Corpo è parte di un processo più ampio, che passa attraverso le fasi dell'accertamento e della riscossione dei tributi, di pertinenza di altri soggetti istituzionali, quali l'Agenzia delle Entrate e la società Equitalia. L'attività dei Reparti della Guardia di Finanza rappresenta un anello importante di questa "catena", ma perché risulti efficace non si può prescindere dall'analisi e dalla valutazione degli esiti finali delle verifiche e dei controlli svolti, la cui efficacia va valutata anche in funzione dell'effettivo e concreto recupero di risorse erariali.

Per incrementare la qualità e l'efficacia degli interventi ispettivi sono state nel tempo emanate alle unità operative del Corpo precise direttive volte, tra l'altro, a:

- standardizzare e razionalizzare le procedure operative al fine di esaltare le caratteristiche della verifica come investigazione di polizia tributaria che non si ferma alla revisione della contabilità, ma va oltre le risultanze ufficiali, per risalire ai flussi economici e finanziari effettivi;
- mirare gli obiettivi di verifica su contribuenti selezionati mediante l'azione di *intelligence*, l'analisi di rischio ed il controllo economico del territorio, riservando la priorità ai contribuenti che presentano gli indizi di evasione più evidenti;
- assicurare il coordinamento con l'Agenzia delle Entrate prima di formulare rilievi nei casi dubbi, connotati da incertezza normativa, ovvero fondati su interpretazioni di norme o su disconoscimenti di effetti fiscali di operazioni ritenute elusive o abusive.

Gli effetti concreti di tale approccio sono rilevabili dall'apposito monitoraggio svolto dal Comando Generale, da cui emerge che, nel quadriennio 2007-2010, circa il 92% dei rilievi formulati dai Reparti del Corpo sono stati recepiti in atti di accertamento dall'Agenzia delle Entrate; nei primi nove mesi del 2011, la percentuale è salita al 96%. In sostanza, la quasi totalità dei verbali della Guardia di Finanza si traduce in atti di accertamento.

Passando ad esaminare l'imposta complessivamente accertata dall'Agenzia delle Entrate in ciascun anno, emerge che quella collegata ai processi verbali di constatazione redatti dal Corpo è progressivamente aumentata, passando da 5,8 miliardi di euro nel 2007, a 9,4 nel 2008, 13,2 nel 2009 e 12,8 nel 2010. Ponendo a confronto tali dati con tutta l'imposta complessivamente accertata, si evince che gli interventi svolti dalla Guardia di Finanza concorrono in misura sostanzialmente pari alla metà; nello specifico, nel 2007 la maggiore imposta accertata a seguito di verbali del Corpo è pari al 44% di quella complessiva, nel 2008, al 45%, nel 2009 al 51% e nel 2010 al 46%.

In ordine alla fase della riscossione, occorre porre in evidenza che gli importi effettivamente versati dipendono da numerose variabili per lo più indipendenti dalla qualità dell'azione della Guardia di Finanza, quali l'effettiva disponibilità patrimoniale del debitore dell'erario, l'esito dei tre gradi del contenzioso, l'esistenza di istituti deflativi e di condoni e sanatorie.

Dal monitoraggio svolto emerge comunque che nel tempo sono aumentati gli importi incassati dal Fisco a seguito di attività ispettive svolte dalla Guardia di Finanza, che hanno registrato rispetto

all'anno precedente un incremento del 28,5% nel 2008, del 19,4% nel 2009 e del 105,5% nel 2010. In sostanza, si è cercato di incidere positivamente anche nella fase della riscossione, per sua natura assai "distante" dall'attività di constatazione del Corpo.

I dati che maggiormente consentono di porre in relazione gli interventi conclusi con il gettito da questi prodotti riguardano le adesioni ai verbali di constatazione in quanto, ai sensi dell'art. 5-*bis* del D.Lgs. 19 giugno 1997, n. 218, il contribuente ha 30 giorni di tempo dalla consegna del verbale di constatazione per proporre adesione integrale ai rilievi in esso contenuti e l'Agenzia delle Entrate deve notificare, entro i 60 giorni successivi, l'atto di definizione dell'accertamento.

Dal monitoraggio svolto emerge che, nel triennio 2008/2010, quasi il 10% delle verifiche e controlli sono stati oggetto di adesione per basi imponibili ai fini delle imposte sui redditi pari a 213 milioni di euro nel 2008, oltre 271 milioni nel 2009 e 1,9 miliardi nel 2010, cui è conseguito il versamento delle corrispondenti imposte e sanzioni.

Per completezza, è opportuno porre in evidenza che la Guardia di Finanza contribuisce a supportare l'attività di riscossione dell'intera Amministrazione finanziaria mediante gli interventi in collaborazione con Equitalia, che hanno permesso il pignoramento di beni nei confronti di imprese e lavoratori autonomi iscritti a ruolo per debiti superiori a 25.000 euro per oltre 375 milioni di euro nel 2009 e per circa 430 milioni di euro nel 2010.

Infine, è necessario considerare gli effetti dell'aggressione dei patrimoni dei responsabili dei reati tributari, attuata mediante il sistematico interessamento dell'Autorità giudiziaria, al fine di aumentare i sequestri di beni in funzione della confisca obbligatoria dei valori corrispondenti alle imposte evase, ai sensi della Legge n. 244 del 2007. L'istituto ha finora prodotto risultati di rilievo: dalla sua introduzione nel gennaio 2008 fino al mese di settembre 2011, la Guardia di Finanza ha sottoposto a sequestro beni immobili, azioni, disponibilità finanziarie per un valore pari a circa 1,5 miliardi di euro.



COMANDO GENERALE DELLA GUARDIA DI FINANZA

III Reparto Operazioni

9. Sen. LANNUTTI: Il sistema bancario collabora alla prevenzione del riciclaggio mediante l'inoltro delle segnalazioni sospette? Si può fare di più?

Negli ultimi anni il sistema di prevenzione antiriciclaggio ha registrato un *trend* costantemente in crescita delle segnalazioni per operazioni sospette generate dai soggetti tenuti agli obblighi di "collaborazione attiva", passate da n. 7.741 nel 2005 a n. 26.947 nel 2010. Al 31 ottobre 2011, sono giunte 23.400 segnalazioni sospette, per cui entro il corrente anno è atteso un ulteriore incremento stimato in misura pari a circa il 5% rispetto allo scorso anno.

Con riferimento all'area geografica di provenienza ed alla tipologia di ente segnalante, si osserva che nel 2010:

- la maggioranza delle segnalazioni sospette sono state originate da intermediari finanziari e non finanziari del Nord (n. 13.296, pari al 49,3%), mentre nelle regioni centrali la quota di segnalazioni si attesta sul 28,2% circa del totale (n. 7.580), al Sud sul 18,3% (n. 4944) e nelle Isole per il restante 4,2% (1.141);
- l'apporto di segnalazioni più consistente è stato fornito dagli istituti di credito (65,4%, pari a n. 17.645), mentre il contributo degli intermediari finanziari e dei professionisti è stato pari rispettivamente al 20,4% (n. 5.512) e all'0,4% del totale (n. 112).

Avuto riguardo ai risultati conseguiti, si sottolinea che:

- gli accertamenti portati a termine nel 2010 dai Reparti del Corpo al fine di ricostruire l'origine e la destinazione finale dei capitali hanno riguardato 9.752 segnalazioni sospette (+15,1% rispetto al 2009). Il 48% circa degli approfondimenti investigativi (pari a 4.654 contesti) ha avuto esito positivo, nel senso che sono emersi indizi o tracce di collegamenti con reati a scopo di lucro (tra cui, usura, reati tributari e riciclaggio), nonché violazioni amministrative alla disciplina antiriciclaggio e valutaria;
- gli sviluppi effettuati fino al 31 ottobre 2011 hanno preso in esame 7.400 segnalazioni sospette; 3.271 di queste hanno condotto ad accertamenti utili in quanto collegate a procedimenti penali e/o hanno fatto emergere violazioni amministrative

In chiave prospettica, tuttavia, occorre evidenziare che il crescente afflusso di segnalazioni di operazioni sospette impone a tutti gli operatori economici, agli intermediari finanziari ed agli Organismi di vigilanza e controllo - tra cui la Guardia di Finanza - un rafforzamento ulteriore del livello di cooperazione per migliorare ancor di più la ricerca, la selezione e l'approfondimento dei movimenti di capitali ritenuti sospetti.

Tale rafforzamento dipenderà innanzitutto dalla collaborazione "attiva" assicurata dagli intermediari finanziari, dai professionisti e dagli altri operatori, chiamati ad individuare e a segnalare operazioni sospette sempre più mirate ed obiettive, parametrare sui profili di rischio dei clienti e dei titolari effettivi delle transazioni.

Se da un lato le banche e gli intermediari finanziari hanno acquisito una crescente sensibilità sulla tematica ed una forte disponibilità a segnalare operazioni sospette, dall'altro lato si registra ancora un basso livello di collaborazione da parte dei professionisti, categoria di operatori che, entrando a contatto con i clienti, sono in grado - meglio di ogni altro - di individuare quelle operazioni non aventi valide ragioni economiche ed intestate a schermi societari o soggetti interposti, al solo fine di ripulire denaro sporco per conto di organizzazioni criminali.

A fattore comune per tutti i soggetti segnalanti va evidenziata l'esigenza di un approccio più mirato e selettivo alla individuazione delle anomalie da segnalare agli organismi investigativi, quale presupposto indispensabile per l'innalzamento del livello di qualità ed efficacia del sistema di prevenzione.

L'elevato numero di segnalazioni ritenute non investigativamente rilevanti a fini antiriciclaggio da parte dell'Unità di Informazione Finanziaria (UIF) e della Guardia di Finanza, pari a 9.074 nell'anno 2010, con un aumento del 22% rispetto all'anno precedente, testimonia la necessità di procedere in questa direzione.

In questo scenario, a supporto dell'attività dei segnalanti, risulteranno particolarmente utili:

- i nuovi indicatori di anomalia emanati tra il 2010 ed il 2011 dal Ministro della Giustizia, dalla Banca d'Italia e dal Ministro dell'Interno, con la collaborazione della Guardia di Finanza, affinché gli intermediari finanziari, i professionisti e gli operatori non finanziari siano aiutati ad orientare meglio l'attenzione sulle operazioni che, per natura e caratteristiche oggettive e soggettive, siano effettivamente meritevoli di sviluppi investigativi a fini antiriciclaggio ed antiterrorismo;
- gli schemi rappresentativi di comportamenti anomali emanati dall'UIF tra il 2009 ed il mese di gennaio 2011, con l'obiettivo di focalizzare l'attenzione di intermediari ed altri operatori su specifici fenomeni criminali più ricorrenti ed insidiosi;
- il nuovo modello segnaletico e di gestione delle segnalazioni di operazioni sospette che dal 16 maggio 2011 consente all'UIF ed agli Organi investigativi di acquisire, attraverso il canale esclusivamente telematico, elementi informativi di dettaglio, anche in forma strutturata, necessari per una chiara ed immediata comprensione dei comportamenti segnalati.

A tal riguardo, per rendere più efficaci e concreti gli sviluppi investigativi delle segnalazioni, è in atto uno studio congiunto con l'Unità di Informazione Finanziaria per mettere a punto un nuovo percorso di analisi ed approfondimento investigativo delle segnalazioni sospette, per incrementare il loro indice qualitativo medio e migliorare le procedure di riscontro, in termini di rapidità e di risultati finali attesi.



COMANDO GENERALE DELLA GUARDIA DI FINANZA

III Reparto Operazioni

10. Sen. BONFRISCO: Quale è il ruolo della Guardia di Finanza a contrasto del lavoro sommerso? Ritenente utile l'utilizzo dei *voucher* in agricoltura quale strumento per prevenire il fenomeno?

Anche nel contrasto al lavoro sommerso l'azione del Corpo si fonda su un approccio trasversale, volto a colpire tutte le manifestazioni di illegalità connesse a questo fenomeno – quali l'evasione fiscale e contributiva, lo sfruttamento dell'immigrazione clandestina, le frodi in danno del sistema previdenziale, la produzione ed il commercio di articoli con marchi contraffatti – ed è orientata in tutti i settori a più intenso utilizzo di manodopera.

Per questa ragione, i piani d'azione della Guardia di Finanza non puntano soltanto al recupero delle imposte e dei contributi evasi, ma anche ad aggredire i grandi patrimoni e le ricchezze accumulate da chi sfrutta la manodopera irregolare; questo obiettivo viene perseguito attraverso più livelli d'intervento:

- a. nel corso delle verifiche fiscali presso imprese e attività di lavoro autonomo; in questo contesto, si procede all'identificazione del personale effettivamente presente, per poi riscontrare le informazioni acquisite con le comunicazioni preventive che i datori di lavoro devono effettuare agli Uffici competenti e con i libri e registri obbligatori;
- b. attraverso l'esecuzione di piani di controllo su base progettuale, predisposti dai Reparti speciali che, partendo dallo studio dinamico dei fenomeni illeciti più diffusi, dei soggetti coinvolti e degli ambiti territoriali in cui questi si manifestano e prendendo le mosse dalle migliori prassi operative dei Reparti territoriali, procedono alla raccolta dei dati acquisibili dai sistemi informativi, alla loro aggregazione ed analisi, per risalire alle tracce di evasione ed alla platea dei soggetti "a rischio", che vengono messe a disposizione della Componente territoriale per l'avvio di campagne ispettive basate su metodologie di controllo comuni;
- c. nel quadro dell'ordinaria azione di controllo economico del territorio mediante interventi a massa svolti con cadenza mensile; questi controlli, coordinati a livello regionale ed organizzati in ambito provinciale, sono indirizzati nei confronti di obiettivi selezionati sulla base di una puntuale attività di intelligence e di rischio, in modo da fronteggiare con un disegno operativo più organico e sistematico le manifestazioni di lavoro sommerso che si presentano in forma più diffusa nelle singole aree del territorio nazionale;
- d. mediante le investigazioni di polizia economico-finanziaria e le indagini di polizia giudiziaria nei casi più complessi, che riguardano sodalizi criminali che sfruttano in maniera organizzata il lavoro nero per molteplici attività illecite; in questo ambito, i fenomeni illeciti più ricorrenti sono quelli dell'intermediazione di manodopera, dell'intermediazione abusiva di persone non autorizzate (cosiddetto "caporalato") e dell'impiego di "falsi braccianti agricoli".

Nella consapevolezza dell'importanza dell'azione di controllo svolta nello specifico comparto, anche per contrastare lo sfruttamento di immigrati clandestini, la Guardia di Finanza ha nel tempo rafforzato il dispositivo di contrasto alle varie forme di lavoro sommerso, facendo leva anche sulle nuove attribuzioni previste dalla Legge 4 novembre 2010, n. 183 (cosiddetto "collegato lavoro") che, tra l'altro, ha esteso anche ai militari del Corpo il potere di diffida, nel caso di accertamento di violazioni in materia di lavoro e legislazione sociale e la competenza ad irrogare la "maxi – sanzione" per il lavoro nero.

Nel 2010, il Corpo ha assicurato il proprio contributo all'attuazione del "Piano straordinario di vigilanza per l'agricoltura e l'edilizia nel mezzogiorno", approvato dal Consiglio dei Ministri il 28 gennaio 2010 a seguito del grave allarme provocato dagli scontri di Rosarno. Il piano ha previsto l'esecuzione di complessivi 20.000 controlli in materia di lavoro nero ed irregolare in Campania, Puglia, Calabria e Sicilia nei confronti di imprese operanti nei citati settori, selezionate in sede locale congiuntamente dai rappresentanti di tutte le Istituzioni coinvolte nell'iniziativa. In questo contesto, gli interventi della Guardia di Finanza sono stati rivolti nei confronti delle imprese agricole di maggior consistenza, per le quali erano stati preventivamente acquisiti elementi d'*intelligence*, dati e notizie relative a potenziali rilevanti evasioni fiscali e contributive, impieghi di manodopera "in nero" o irregolare, casi di caporalato o intermediazione illecita di manodopera, sfruttamento dell'immigrazione clandestina, collegamenti con la criminalità organizzata o possibili reinvestimenti di proventi illeciti.

Anche alla luce delle positive esperienze maturate nel corso del Piano straordinario, in data 26 ottobre 2010 è stata siglata una convenzione con il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, con cui sono stati definiti canali stabili e snelli di raccordo operativo tra i Comandi Provinciali della Guardia di Finanza e le Direzioni Provinciali del Lavoro, mediante la riorganizzazione dello scambio informativo da tempo già in atto sul territorio, prevedendo comunicazioni in tempo reale per i fenomeni più gravi e pericolosi che possono essere riscontrati a livello locale.

L'attività svolta dalla Guardia di Finanza a contrasto del lavoro sommerso ha consentito di scoprire nel 2010 7.822 datori di lavoro verbalizzati per l'impiego di 28.713 lavoratori irregolari, di cui 18.541 completamente "in nero", mentre nei primi dieci mesi del 2011, sono 4.421 i datori di lavoro verbalizzati per aver impiegato 19.921 lavoratori irregolari, di cui 10.272 "in nero".

Nell'ambito delle misure introdotte per contrastare la diffusione del lavoro nero ed irregolare, particolare rilievo assume quella volta a disciplinare nuove tipologie di rapporti di lavoro, che soddisfano esigenze di impiego di natura temporanea ed occasionale, con lo scopo principale di tutelare i lavoratori che usualmente operano senza alcuna protezione assicurativa e previdenziale. A partire dal 1° agosto 2008, il pagamento delle suddette prestazioni lavorative rese presso le imprese del settore agricolo, con riferimento a tutte le attività di carattere stagionale e, per quelle non stagionali, solo nel caso in cui siano svolte a favore di produttori aventi un volume d'affari non superiore a 7.000 euro, avviene mediante la consegna dei cosiddetti *voucher* (buoni lavoro). In concreto, i datori di lavoro che necessitano di prestazioni lavorative di tipo occasionale acquistano i *voucher* presso le sedi dell'INPS, anche con modalità telematiche, mentre i lavoratori presentano i *voucher* ricevuti dai datori di lavoro alle sedi dell'INPS, che provvedono al pagamento nei loro confronti del corrispettivo netto della prestazione.

Attraverso il sistema dei *voucher*, sia il committente che il prestatore, godono di un regime fiscale e previdenziale agevolato; infatti:

- il committente può beneficiare delle prestazioni di lavoro occasionale di tipo accessorio, con copertura assicurativa INAIL per eventuali incidenti sul lavoro, senza rischiare vertenze sulla natura della prestazione e senza dover stipulare alcun tipo di contratto;
- il prestatore percepisce compensi esenti da ogni imposizione fiscale, che non incidono sullo stato di disoccupato o inoccupato, che danno diritto all'accantonamento previdenziale presso l'INPS e alla copertura assicurativa presso l'INAIL e sono totalmente cumulabili con i trattamenti pensionistici.

Non disponiamo di dati su cui fondare valutazioni sull'efficacia dello strumento del *voucher*. Sul punto, la scelta del legislatore è stata quella di ampliare progressivamente la platea dei prestatori, tra cui possono figurare anche i cittadini stranieri regolarmente presenti sul territorio nazionale, e delle attività cui è applicabile la disciplina del lavoro occasionale accessorio, tra cui le prestazioni di lavoro occasionale rese nell'ambito di lavori domestici, di giardinaggio e pulizia, dell'insegnamento privato e delle manifestazioni sportive.



COMANDO GENERALE DELLA GUARDIA DI FINANZA

III Reparto Operazioni

11. Sen. BONFRISCO: Qual è l'incidenza dell'IVA connessa a frodi "carosello" sul totale dell'evasione di questo tributo?

Se si guarda al biennio 2009–2010, l'evasione di IVA collegata a frodi "carosello" ammonta, nel complesso, a 5,5 miliardi di euro, pari al 44,7% dei 12,3 miliardi di euro di IVA evasa complessivamente scoperta dalla Guardia di Finanza nel medesimo arco temporale.

L'incidenza di queste frodi è molto forte anche sul totale dei reati tributari segnalati alla Magistratura; infatti, più della metà degli 11.490 reati scoperti nel 2010, riguarda le violazioni più gravi che sono principalmente connesse alle frodi IVA, quali l'emissione di fatture per operazioni inesistenti e la dichiarazione fraudolenta (5.763 casi), l'occultamento di documentazione contabile (2.011 casi) e l'omesso versamento o l'indebita compensazione d'IVA (428 casi).

Proprio in ragione della diffusione di queste frodi, l'attenzione investigativa ed operativa viene mantenuta molto alta, come dimostrato dall'esistenza di numerosissimi filoni d'indagine in corso di svolgimento su tutto il territorio nazionale, fra cui segnalo il piano di 500 verifiche nei confronti di operatori italiani che hanno acquistato telefoni cellulari, prodotti elettronici e d'abbigliamento da soggetti della Repubblica di San Marino, senza poi presentare le dichiarazioni dei redditi ed IVA e senza versare i tributi, avviato a seguito di indagini di polizia giudiziaria del Nucleo di Polizia Tributaria di Ancona, che hanno portato al momento alla denuncia di 106 persone, di cui 3 in stato d'arresto. In questo contesto, sono state avviate 232 verifiche, di cui 196 concluse con la constatazione di redditi evasi per 1,5 miliardi di euro ed IVA evasa per oltre 375 milioni di euro.

Quanto ai settori maggiormente a rischio, segnalo che, dall'esperienza maturata sul campo, abbiamo rilevato che i settori economici più colpiti da questa tipologia insidiosa di frode fiscale sono quelli afferenti alla commercializzazione di prodotti elettronici (computer, materiale informatico, telefonia, elettrodomestici) e chimici, oltre al settore dell'edilizia e, in genere, del commercio all'ingrosso di prodotti vari.

L'esperienza operativa ha evidenziato che l'efficacia del dispositivo di contrasto dipende dalla tempestività con cui vengono individuate ed aggredite le società "cartiere", ossia le imprese che acquistano merci da altri Paesi comunitari in sospensione d'IVA, le rivendono ai reali destinatari in Italia mediante l'emissione di fatture per operazioni inesistenti, applicando l'imposta che però omettono di versare all'erario. Queste imprese, prive di qualsiasi organizzazione e struttura commerciale, non sono società operative, ma vengono utilizzate per un brevissimo periodo di tempo, mediamente pari ad uno/due anni.



COMANDO GENERALE DELLA GUARDIA DI FINANZA

III Reparto Operazioni

12. Sen. FERRARA: Ritenete efficaci gli attuali strumenti di contrasto all'evasione ed all'elusione?

Negli ultimi anni i risultati della lotta all'evasione sono in costante e progressivo aumento, sia per quanto riguarda l'entità delle basi imponibili non dichiarate scoperte, sia con riferimento agli accertamenti ed alle riscossioni.

Sul piano degli strumenti di contrasto, negli ultimi anni le modifiche alla normativa in tema di lotta all'evasione sono state numerose e rilevanti, introducendo nuove misure adeguate all'evoluzione dei fenomeni evasivi e al mutamento dei comportamenti degli evasori.

E' la variabilità dello scenario a imporre al legislatore nuove contromisure per arginare i fenomeni illeciti, come avvenuto con il decreto legge n.78 del maggio 2010 che ha, tra l'altro, introdotto più incisive disposizioni per la lotta alle frodi all'IVA, anche attraverso la tracciabilità elettronica delle operazioni d'importo superiore a 3.000 euro, e con i provvedimenti contenuti nelle manovre varate nell'anno in corso, che hanno potenziato le indagini finanziarie, inasprito i reati in materia di imposte sui redditi ed IVA e rafforzato il dispositivo per contrastare l'utilizzo di società di comodo.



COMANDO GENERALE DELLA GUARDIA DI FINANZA

III Reparto Operazioni

13. Sen. FERRARA: Mi può parlare del controllo di gestione interno, in considerazione della delicatezza delle funzioni della Guardia di Finanza?

Il Corpo ha chiara consapevolezza della delicatezza e della rilevanza dei propri compiti e dei profili di rischio che sono insiti nella missione istituzionale; a questo si accompagna la convinzione di poter confidare sul consolidato, storico patrimonio etico dei propri appartenenti.

Per questo ad ogni livello viene posta la massima attenzione per prevenire e contrastare eventuali condotte illecite, disdicevoli o comunque lesive dei doveri di legalità, fedeltà, diligenza, rettitudine e trasparenza non solo nell'espletamento dell'attività di servizio ma anche nella vita privata.

Già dal 1995 il Corpo si è dotato di un codice deontologico che delinea un quadro di regole e doveri cui tutti i militari devono attenersi, in aggiunta a quelle che valgono in generale per tutti i dipendenti pubblici ed a quelle contenute del regolamento di disciplina militare; inoltre, la nostra istruzione sull'attività di verifica, la circolare n. 1 – 2008, prevede ulteriori regole di condotta da osservare da parte dei militari incaricati delle ispezioni fiscali, oltre che un sistema di controllo interno sull'esecuzione di queste.

Ne deriva un articolato ed efficace sistema di vigilanza di cui la Guardia di Finanza si avvale anche in chiave preventiva, per la verifica dell'operato e delle eventuali responsabilità del proprio personale, al fine di continuare ad assicurarne la piena correttezza e trasparenza.

La stessa mobilità del personale, soprattutto degli ufficiali, soggetti a frequenti trasferimenti - mediamente ogni quattro anni - e cambi di incarico, risponde anche ad una logica di prevenzione, escludendo i rischi connessi a prolungati radicamenti sul territorio suscettibili di incidere negativamente sull'imparzialità dell'azione di servizio.

L'attuale assetto fornisce pertanto adeguate garanzie e rende del tutto marginali, sebbene sicuramente deprecabili ed assolutamente da scongiurare, le vicende penali che vedono coinvolti taluni appartenenti al Corpo, peraltro quasi sempre scoperte e denunciate inflessibilmente dalla stessa Guardia di Finanza.

Tale presidio sarà peraltro ulteriormente implementato con le misure di carattere generale, contenute nei provvedimenti legislativi in itinere (in particolare, il disegno di legge per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella Pubblica amministrazione), che interesseranno tutto il comparto pubblico.

Fin dal mio insediamento ho comunque sottolineato, anche nelle molteplici visite effettuate ai Reparti, l'ovvia ma fondamentale esigenza che l'attività di tutti i militari continui ad essere costantemente improntata alla massima trasparenza e correttezza e, più in generale, al puntuale rispetto dei doveri insiti nello status ricoperto.

A tale linea di indirizzo si affiancano molteplici iniziative che ho tempestivamente avviato con il mio Stato Maggiore per migliorare la qualità del già elevato livello professionale, sostenere la tensione morale e la motivazione, ed in senso più ampio la condizione del personale che rappresenta il principale fattore di successo di un'Amministrazione con compiti così complessi e rilevanti, come la Guardia di Finanza.



COMANDO GENERALE DELLA GUARDIA DI FINANZA

III Reparto Operazioni

14. L'attività della Guardia di Finanza a tutela della spesa pubblica

Il bilancio dello Stato, come qualunque altro bilancio, si compone di entrate e di uscite. Se, come già illustrato a codesta Commissione, la lotta all'evasione e all'elusione fiscale, che agisce ovviamente sulla prima componente, è un'attività assolutamente centrale per la Guardia di Finanza, non meno importante, ai fini del saldo finale, può essere considerata la seconda, ovvero quella che agisce per l'appunto sulla spesa.

E' una considerazione non soltanto ragionieristica, di cui certamente non può sfuggire la portata. Ne sono emblematici non soltanto la letteratura scientifica ed il contributo degli esperti della materia, ma anche il dibattito politico e lo stesso linguaggio comune, in tema di sprechi e di inefficienze, per non parlare dei comportamenti ontologicamente illeciti che sovente divengono oggetto delle cronache giudiziarie e giornalistiche.

Spesso ci sofferma sull'evasione fiscale e ben noti sono i dati che emergono regolarmente dai raffinati ed interessanti studi che a livello nazionale ed internazionale vengono sviluppati sul tema, con tanto di stime della rilevante quota di gettito che ogni anno manca all'appello in virtù dell'infedeltà dei contribuenti.

Non meno interessanti sono però i "numeri" della spesa pubblica, se solo si pensa che il documento "Il bilancio in breve", pubblicato sul sito della Ragioneria Generale dello Stato, evidenzia per il 2011 entrate tributarie per poco più di 414,3 miliardi di euro, a fronte delle quali le spese "finali" (saldo di spese correnti e spese in conto capitale) ammontano a circa 490,8 miliardi (cfr. citato documento, Tavola 1 - Quadro generale riassuntivo di competenza).

A parte le immediate considerazioni dello stato di salute di cui godrebbero i conti pubblici nazionali nel caso in cui l'evasione fiscale non facesse mancare all'appello ogni anno gli importi stimati, non sfugge la straordinaria importanza del controllo sulla spesa pubblica ai fini degli interessi della collettività e del Paese nel suo complesso.

Nel settore della spesa pubblica, la Guardia di Finanza esercita tradizionalmente un ruolo che, consolidatosi negli anni, ha trovato un preciso riconoscimento normativo nell'art. 2 lettera e) del decreto legislativo 19 marzo 2001, n. 68.

In forza di questa norma, infatti, al Corpo è attribuito, fra gli altri, il compito di prevenire, ricercare e reprimere gli illeciti in danno del bilancio dello Stato, delle Regioni, degli Enti locali e dell'Unione europea che abbiano ad oggetto *"risorse e mezzi finanziari pubblici impiegati a fronte di uscite del bilancio pubblico nonché di programmi pubblici di spesa"*.

Con il citato decreto legislativo, inoltre, è stata sancita, per la prima volta in termini sistematici e completi, l'estensione dell'utilizzo dei poteri attribuiti dalle leggi tributarie anche per l'assolvimento delle attività a tutela delle uscite di bilancio, con la conseguenza che il Corpo è oggi un'Istituzione in grado di affrontare in modo unitario il complesso delle problematiche indotte da illegalità, sprechi ed inefficienze nella gestione delle cose pubbliche, affiancando alle tradizionali funzioni di polizia giudiziaria le attività di vigilanza di carattere amministrativo.

In questa cornice, le attività svolte dal Corpo sono molto diversificate e spaziano dalle complesse ed articolate indagini volte a perseguire le più gravi e consistenti truffe perpetrate in danno dei finanziamenti comunitari e nazionali, spesso anche con il coinvolgimento di vere e

proprie organizzazioni criminali, fino ai controlli sulle prestazioni sociali agevolate o sulla spesa previdenziale.

L'azione complessivamente sviluppata dalla Guardia di Finanza mira, soprattutto in un momento di perdurante crisi economica e conseguente "sofferenza" dei conti pubblici, ad assicurare prioritariamente che le risorse disponibili:

- siano effettivamente impiegate per finalità di rilancio dell'economia e/o di sostegno alle situazioni di maggiore disagio socio-economico dei cittadini;
- vengano utilizzate dalla Pubblica Amministrazione per l'acquisto di beni e servizi reali ed effettivamente funzionali al conseguimento dei suoi obiettivi;
- non generino indebiti vantaggi competitivi a favore dei beneficiari dei finanziamenti e, nei casi più gravi, non alimentino i circuiti economici legati alla criminalità organizzata.

In tale ottica si conferma l'importanza della collaborazione del Corpo con le Procure Regionali della Corte dei Conti, per la scoperta di sprechi, inefficienze e diseconomie nella gestione della cosa pubblica, così come dei rapporti di partenariato istituzionale instaurati con le Regioni e con gli altri Enti locali che curano l'erogazione di risorse pubbliche, formalizzati attraverso la sottoscrizione di oltre 500 Protocolli d'intesa.

Per altro verso, è da rilevare come le esperienze di servizio maturate dimostrino che l'individuazione di fenomeni illeciti in materia di spesa pubblica conduce sovente anche all'accertamento di violazioni rilevanti sul lato delle entrate. Esemplicativi, in tal senso, possono essere i mirati interventi svolti in materia di indennità di disoccupazione nel settore agricolo che, oltre alla scoperta di quasi 10 milioni di indebite elargizioni, hanno portato all'individuazione di 63 evasori totali e alla contestazione di oltre 28 milioni di elementi positivi di reddito non dichiarati.

Solo per dar un'idea dell'impegno del Corpo nella salvaguardia dei finanziamenti della spesa pubblica, i dati relativi ai primi dieci mesi del corrente anno registrano l'esecuzione di quasi 4.000 interventi, all'esito dei quali sono state denunciate all'Autorità giudiziaria più di 10.000 persone per aver indebitamente percepito 541 milioni di euro di provvidenze pubbliche.

Nello stesso periodo, inoltre:

- ammonta a 1,7 miliardi di euro il valore dei danni erariali complessivamente scoperti nei 770 interventi effettuati, d'iniziativa o su delega della Corte dei Conti;
- sono stati individuati 3.832 "falsi poveri" che hanno indebitamente beneficiato di prestazioni sociali agevolate.

Al di là del dato numerico dei risultati, la valenza dell'attività svolta a tutela della spesa pubblica merita di essere considerata anche sotto il profilo dell'induzione a comportamenti virtuosi da parte dei contribuenti, nella misura in cui le inefficienze nella pubblica amministrazione possono costituire un fattore di disincentivo all'adempimento di propri obblighi, fornendo un'apparente giustificazione morale ai fenomeni di evasione fiscale.

Come un recente studio della Banca d'Italia¹ ha molto efficacemente evidenziato, infatti, la propensione individuale al corretto e spontaneo adempimento degli obblighi fiscali è significativamente influenzata dal grado di efficienza della spesa pubblica: in altri termini, si può dire che il contribuente sarà maggiormente indotto ad adempiere i propri obblighi tributari se sarà ragionevolmente sicuro che il suo contributo, il suo "sacrificio", sarà speso bene ed andrà effettivamente a beneficio della collettività.

¹ Ci si riferisce a G. Barone – S. Mocetti, *Tax morale and public spending inefficiency*, novembre 2009, Banca d'Italia, Temi di discussione, *working paper* n. 732. La tematica è stata posta in evidenza, tra gli altri, anche nel 22° rapporto annuale Eurispes, *Rapporto Italia 2010*, Eurlink, Roma, p. 767.