

COMANDO GENERALE DELLA GUARDIA DI FINANZA



**CAMERA DEI DEPUTATI
VI COMMISSIONE FINANZE**

**L'OPERATIVITÀ DELLA GUARDIA DI FINANZA A
CONTRASTO DELL'EVASIONE FISCALE**

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

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

28 febbraio 2012

1. Premessa.

Signor Presidente, Onorevoli Deputati,

desidero esprimerVi la mia gratitudine per l'occasione offertami di fornire un contributo ai lavori della Commissione. **Un contributo frutto di idee ed esperienze**, che rappresenta il vissuto professionale di tutte le Fiamme Gialle, quotidianamente impegnate nello svolgimento della delicata funzione di polizia economica e finanziaria.

Nel corso del mio intervento, dopo aver svolto alcune necessarie considerazioni sul ruolo del Corpo nel sistema di prevenzione e contrasto agli illeciti fiscali, mi soffermerò sul nostro particolare approccio operativo e sulle strategie che costituiscono l'alveo entro il quale svilupperemo quest'anno le nostre attività. In conclusione, mi permetterò di consegnare alle Vostre riflessioni alcuni spunti propositivi, frutto della nostra esperienza operativa, finalizzati a favorire il miglioramento dell'efficienza complessiva del sistema, in un'ottica di deterrenza ed effettivo recupero di risorse erariali.

2. Lo scenario di riferimento.

La lotta all'evasione fiscale costituisce, da sempre, la prioritaria missione istituzionale della Guardia di Finanza.

Negli ultimi anni è, però, cambiato il contesto in cui questa funzione viene esercitata.

La crescente interazione dei mercati ha progressivamente ampliato il divario tra dimensione economica, ormai globalizzata, e sovranità impositiva degli Stati, per sua natura esercitabile sul solo territorio nazionale. Questa asimmetria ha generato un *deficit* di tutela, in virtù della ridotta efficacia delle misure adottate a livello domestico sulle dinamiche del mercato globale, che viene sfruttato dalla criminalità per creare imprese multinazionali ed utilizzare i paradisi fiscali. In questa dimensione, gli stessi illeciti tributari sono spesso funzionali al perseguimento di altri

scopi criminali: ad esempio, la sovrapproduzione delle importazioni, oltre a rappresentare una tecnica di evasione, consente anche di “vestire” di liceità trasferimenti finanziari per l'estero, così come le fatture false non consentono soltanto di abbattere gli utili, ma anche di “gonfiare” i volumi d'affari di società quotate nei mercati finanziari, creare fondi neri per finalità illecite, ottenere fraudolentemente l'accesso a risorse, nazionali o comunitarie, di sostegno alle imprese e all'occupazione.

Sul versante interno, la perdurante crisi finanziaria ha generato forti tensioni sul bilancio dello Stato, rendendo necessarie manovre di correzione dei conti pubblici che, puntando molto sul recupero di risorse dalla lotta all'evasione fiscale, hanno arricchito il già ampio panorama degli strumenti a disposizione del Fisco.

Il mutato scenario di riferimento ha comportato l'esigenza di adeguare le nostre strategie e, in genere, il nostro approccio, nella consapevolezza che gli illeciti finanziari ed economici, dall'evasione fiscale al lavoro sommerso, dalle frodi alla spesa pubblica alla criminalità organizzata, dal riciclaggio all'abusivismo finanziario, dalle truffe in danno dei risparmiatori alla contraffazione, **sono espressione di un'unica minaccia alla stabilità del sistema Paese.**

E una minaccia unitaria impone una risposta unitaria e trasversale.

Con specifico riguardo all'evasione fiscale, è emerso, con tutta evidenza, come essa generi gravi distorsioni di mercato ed iniquità sociale, costituendo un freno allo sviluppo del Paese e all'adozione di più incisive misure redistributive, proprio in periodi di crisi, quando maggiormente se ne avverte la necessità.

Da qui la rimodulazione della nostra azione, finalizzata a garantire un impatto di sistema quanto più immediato possibile, puntando alla concretezza ed alla flessibilità del dispositivo di tutela delle entrate erariali, a cui intendiamo affiancare un deciso incremento della nostra operatività

sul versante del controllo della spesa pubblica, onde poter perseguire, anche in questo caso, risultati concreti ed immediati.

3. Il ruolo della Guardia di Finanza a contrasto dell'evasione fiscale e a tutela del bilancio.

La nuova impostazione della nostra strategia operativa è figlia della revisione dei compiti operata nel 2001, quando le prerogative della Guardia di Finanza sono state sensibilmente ampliate, passando dalla tutela prioritaria delle ragioni del prelievo alla più estesa funzione di polizia economico-finanziaria.

Per svolgere tale delicato ruolo, il Corpo dispone di un vasto sistema di attribuzioni e poteri, che consente una capacità di intervento ad ampio raggio, in grado di aggredire con efficacia le più insidiose manifestazioni del crimine economico.

Mi riferisco in primo luogo alla coesistenza delle qualifiche di polizia amministrativa, tributaria e giudiziaria, da attivare in maniera mirata in funzione dello specifico contesto operativo e dell'evoluzione delle indagini; ma mi riferisco anche alla possibilità di investigare i flussi finanziari e, soprattutto, al "fiuto" ormai affinato con cui gli stessi vengono analizzati ed associati agli eventi che li generano.

Funge da sfondo il *modus operandi* tipico di una forza di polizia, che ha nel controllo del territorio uno dei principali caratteri distintivi. Esso si sostanzia nella capacità di cogliere i segnali di illegalità che non sono percepibili dal mero incrocio di banche dati ed evidenze statistiche: sono i segnali del crimine in atto, colto nel momento del suo manifestarsi, prima che lo stesso possa trovare, quando lo trova, manifestazione percepibile da parte degli strumenti di analisi a tavolino.

Pluralità di attribuzioni e facoltà, approfondita conoscenza del contesto economico del territorio, canalizzazione di *input* istituzionali, coniugate con l'utilizzo di adeguate tecnologie, consentono al Corpo di impostare piani

operativi trasversali, in grado di contrastare la minaccia in maniera unitaria e globale.

Le proiezioni operative della Guardia di Finanza puntano così a colpire nella loro globalità tutti i fenomeni che si connotano per la capacità di mettere a rischio contemporaneamente più interessi economici e finanziari, adottando le tecniche investigative proprie appunto di un approccio “di polizia”.

Mai, come oggi, è essenziale garantire la più ampia tutela del bilancio dello Stato, sia dal lato delle entrate, sia sul versante delle uscite.

La necessità di affrontare in maniera organica ed unitaria le diverse sfaccettature delle insidie criminali trova la propria ragione nel fatto che le differenti fenomenologie di illecito economico-finanziario (le truffe ai danni dello Stato per ottenere indebitamente sovvenzioni pubbliche, l'usura, l'abusivismo finanziario, i reati societari o il riciclaggio di proventi illeciti) presentano sempre un comune denominatore, ossia l'artificiosa rappresentazione della realtà dei fatti gestionali, resa apparentemente regolare attraverso la predisposizione di fatture false, inserite in scritture contabili formalmente ineccepibili, ovvero mediante l'utilizzo di contratti derivati appositamente costruiti “a tavolino” da “ingegneri finanziari” o, ancora, attraverso l'esecuzione di complesse operazioni di ristrutturazione societaria, che in realtà mascherano veri e propri meccanismi fraudolenti.

Naturalmente, tutte le tecniche di falsificazione della contabilità, anche se prioritariamente dirette ad uno scopo illecito diverso da quello tributario, presentano sempre un potenziale risvolto di carattere fiscale.

Un esempio concreto vale più di mille parole: un nostro Reparto ha recentemente individuato un'impresa che aveva percepito fondi pubblici, per oltre 40 milioni di euro, per lo sviluppo di un innovativo *software*. L'utilizzo congiunto dei poteri di polizia tributaria e di polizia giudiziaria, ivi compreso il ricorso ad intercettazioni, ha consentito di scoprire un giro di

triangolazioni societarie fittizie, con il coinvolgimento di società asiatiche, che aveva permesso contemporaneamente all'azienda di giustificare fittiziamente i costi relativi al progetto finanziato, in realtà mai reso operativo, e di beneficiare di un significativo abbattimento del debito fiscale.

Questo è solo un esempio di cosa significhi per noi approccio trasversale ai fenomeni illeciti: non limitarsi a scoprire le basi imponibili sottratte a tassazione, ma riuscire a cogliere tutti gli altri profili di illegalità che a queste sono connessi.

Per perseguire questa finalità è necessario fare leva sul complesso delle attribuzioni di cui il Corpo è titolare, affiancando all'esame della contabilità l'esecuzione di indagini di polizia giudiziaria, la ricostruzione dei flussi finanziari ed il ricorso alle tecniche investigative proprie di una forza di polizia. In questa prospettiva sottolineo 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 di polizia tributaria.

Di questo è pienamente consapevole il legislatore, che ha attribuito al Corpo la funzione di "polo gravitazionale" degli elementi informativi comprovanti violazioni tributarie. Infatti, da un lato, è previsto che le altre forze di polizia, gli organi di vigilanza e la stessa magistratura penale, civile ed amministrativa devono comunicare alla Guardia di Finanza, ai sensi dell'art. 36 del D.P.R. n. 600 del 1973, i fatti che possono configurarsi come violazioni tributarie di cui vengono a conoscenza nel corso della propria attività istituzionale.

Per altro verso, la Guardia di Finanza costituisce l'unica "finestra di collegamento" fra indagini di polizia giudiziaria ed accertamento delle imposte sui redditi e dell'IVA, in quanto il Corpo, "previa autorizzazione dell'autorità giudiziaria, ... utilizza e trasmette agli uffici delle imposte

documenti, dati e notizie acquisiti, direttamente o riferiti ed ottenuti dalle altre Forze di polizia, nell'esercizio dei poteri di polizia giudiziaria", ai sensi dell'art. 33 del D.P.R. n. 600 del 1973 e dell'art. 63 del D.P.R. n. 633 del 1972.

Consapevoli dell'unicità delle proprie funzioni e delle responsabilità che da queste derivano, le nostre unità operative valorizzano, in maniera sistematica, ogni elemento indicativo di violazioni tributarie acquisito nel corso di indagini di polizia giudiziaria, degli approfondimenti delle segnalazioni per operazioni sospette ai fini antiriciclaggio, dei controlli sulla circolazione transfrontaliera di capitali, delle segnalazioni provenienti da altri soggetti pubblici incaricati istituzionalmente di attività ispettive o di vigilanza e di quelle inoltrate dai Comuni, Province, Regioni ed altri Enti, anche in attuazione di eventuali protocolli d'intesa.

La trasversalità del nostro approccio ai fenomeni illeciti consente, quindi, di assicurare che la nostra azione ispettiva si ponga in concreto a tutela del bilancio, in quanto è in grado, nell'ambito di un'unica azione ispettiva, di recuperare le risorse sottratte all'erario, individuare i fenomeni di illecita percezione di fondi pubblici e smascherare le infiltrazioni mafiose nell'economia legale.

È proprio nei momenti di crisi, del resto, che il sistema economico si presenta in condizioni di particolare vulnerabilità: in questi frangenti, le imprese diventano facile preda della criminalità, sia essa organizzata o meno, che, disponendo di ingenti capitali a basso costo, provento dell'azione criminale quotidiana, ha facile gioco nel rilevare quote di partecipazione di aziende che presentano cali significativi di fatturato o problemi di insolvenza.

Pensiamo, ad esempio, al mercato del calcestruzzo, oggetto di numerose indagini che hanno svelato, in determinate aree, veri e propri monopoli di aziende legate alla criminalità organizzata. Questo comparto economico, in conseguenza della più vasta crisi dell'edilizia, si trova oggi in un

momento congiunturale non favorevole: attraverso la partecipazione a tavoli tecnici ed osservatori, la Guardia di Finanza, in collaborazione con le altre Istituzioni interessate e facendo perno sulla professionalità e sui poteri di polizia tributaria, si prefigge lo scopo di garantire il rispetto delle regole.

Come ho già avuto modo di evidenziare, il legame comune di qualsiasi tipologia di frode è la minaccia alla stabilità economica del sistema Paese, realizzata, nei casi più gravi, attraverso tecniche di alterazione contabile basate sul sistematico ricorso alle fatture per operazioni inesistenti.

La nostra esperienza operativa testimonia come questi fenomeni illeciti presentino, inoltre, due ulteriori caratteristiche: **la convergenza di comportamenti criminali ed il ruolo, quali “registri” delle operazioni illecite, di professionisti.**

Da un lato, infatti, registriamo che le frodi più insidiose non sono frutto dell'azione di singoli, ma di vere e proprie associazioni a delinquere, strutturate al loro interno e ramificate territorialmente.

Dall'altro, numerose attività investigative svolte negli ultimi anni, anche di polizia giudiziaria, hanno permesso di riscontrare che spesso società e imprenditori, responsabili di delitti fiscali, truffe o di altri reati finanziari, si avvalgono, per la realizzazione dei loro scopi criminali, delle prestazioni di consulenti o esperti che, attraverso la predisposizione di ingegnosi “pacchetti” fiscali o societari, consentono loro di mascherare il trasferimento all'estero di somme provento di evasione o di realizzare complesse forme di elusione.

La Guardia di Finanza si occupa da sempre di fatture false: nell'ultimo quinquennio, abbiamo denunciato in media, ogni anno, quasi 5.500 persone, responsabili di frodi all'IVA per circa 2,5 miliardi di euro.

Si tratta del 40% circa del totale dell'imposta sul valore aggiunto evasa, scoperta ogni anno dai nostri Reparti.

A mero titolo di esempio ed allo scopo di dare un'idea dei fenomeni cui mi riferisco, in una sola indagine abbiamo individuato una frode di imponibile superiore a 5 miliardi di euro, realizzata da numerose società italiane di rilevanti dimensioni, che avevano creato artificiosamente crediti IVA chiesti a rimborso o utilizzati per compensare le imposte dovute, annullando così il loro debito fiscale.

Per questa finalità, le imprese italiane facevano ricorso ad articolate tecniche di pianificazione fiscale, apparentemente lecite, ma che in realtà nascondevano l'emissione di fatture false da parte di numerose società non operative di diritto statunitense ed inglese, di fatto gestite da un tributarista tramite prestanome, che avevano il solo scopo di originare costi fittizi da utilizzare per "sterilizzare" i ricavi effettivamente conseguiti nell'ambito dell'attività di impresa, al fine di non pagare le relative imposte. L'indagine si è conclusa nel 2007, con **l'arresto di 8 persone, tra cui un noto professionista, la "mente" criminale della frode**, condotto in carcere il giorno in cui si stava recando a Bruxelles per incontrare il Commissario alla fiscalità dell'Unione Europea, e con il sequestro di circa 15 milioni di euro, tra conti correnti e proprietà immobiliari.

Un'altra operazione, invece, ha permesso di scoprire nel 2011 una vera e propria associazione criminale, la cui "regia" era affidata ad alcuni associati di uno studio professionale romano. Grazie alle loro "consulenze", numerosi imprenditori si sono sottratti fraudolentemente al pagamento delle imposte, per mezzo di un ingegnoso meccanismo criminoso: **intestavano a prestanome le loro società gravate da ingenti debiti tributari e, dopo averle svuotate dei rispettivi patrimoni, le ponevano in liquidazione volontaria e ne trasferivano illecitamente la sede all'estero.**

In questo caso, il valore delle imposte non versate nelle casse dello Stato, per effetto di queste manovre societarie fraudolente, ammontava ad oltre 550 milioni di euro.

Appare evidente che nei casi appena descritti **non ci troviamo di fronte a singoli fatti di evasione fronteggiabili con ordinarie metodologie di controllo di natura amministrativa, ma a veri e propri professionisti della frode fiscale.**

E' proprio nel contrasto alle forme di evasione più gravi e pericolose, quali l'evasione internazionale, l'economia sommersa e le frodi IVA, che più di altri ledono gli interessi erariali e la leale concorrenza tra le imprese, che la Guardia di Finanza concentra la propria attività investigativa e le risorse professionalmente più qualificate.

I risultati che da anni conseguiamo testimoniano che, dinanzi a questi veri e propri fenomeni criminali, occorre affiancare agli strumenti investigativi alcune **misure, anche di carattere normativo, volte a garantire in modo più efficace la solidità della pretesa erariale.**

Per darVi piena contezza dell'entità degli effetti deleteri sul bilancio dello Stato di questi fenomeni, pensate ad una fattura che abbiamo sequestrato nel corso di una delle tante nostre indagini: essa riporta circa un miliardo e duecento milioni di euro di imponibile ed oltre 230 milioni di IVA.

La società che ha inserito in contabilità questa fattura – ribadisco, soltanto con questa unica fattura – ha abbattuto il proprio debito fiscale, complessivamente, per oltre 500 milioni di euro, tra IRES e IVA.

Considerando soltanto l'imposta sul valore aggiunto, è come se, per due mesi, nessun bar rilasciasse lo scontrino fiscale per tutti i 70 milioni di cappuccini o espressi consumati quotidianamente dagli italiani.

Naturalmente, questo non significa dimenticare che, **accanto a forme sofisticate di frode fiscale, esiste il fenomeno dell'evasione diffusa o di massa**, quella più immediatamente percepibile dai cittadini, riconducibile all'ampia platea di piccole imprese e di lavoratori autonomi (pari a oltre 5 milioni e mezzo di partite IVA) che, operando a diretto contatto con i consumatori finali, possono evadere attraverso comportamenti elementari, quali l'omessa certificazione dei corrispettivi.

Per prevenire e contenere la propensione all'evasione di massa, occorrono metodologie di contrasto differenti: in questo senso, assicuriamo ogni anno centinaia di migliaia di controlli riguardanti singoli atti di gestione, i rapporti fra clienti e fornitori, l'emissione di scontrini, ricevute e fatture, la circolazione delle merci su strada, l'identificazione di soggetti che sono in possesso di beni indicativi di alta capacità contributiva.

Queste tipologie di intervento costituiscono una delle modalità operative attraverso cui la Guardia di Finanza attua il quotidiano presidio economico-finanziario nelle rispettive aree di competenza, anche allo scopo di acquisire *input* informativi, non disponibili nelle banche dati, da sviluppare successivamente per orientare in maniera efficace la selezione dei soggetti da sottoporre ad attività ispettive più complesse.

Lo scopo di controllare chi sia alla guida di una autovettura di lusso non è certo di verificare chi ne sia il proprietario, per poi riscontrare se dichiara redditi tali da poter giustificare il possesso di quel bene: per ottenere queste informazioni è sufficiente effettuare degli incroci alle banche dati disponibili.

Questi interventi hanno la finalità di individuare i prestanome, i riciclatori, le persone che si nascono dietro le società di comodo, i beneficiari effettivi di patrimoni costituiti non solo evadendo il fisco, ma anche mediante reati di criminalità organizzata, l'usura, la corruzione, ecc..

Si tratta di informazioni di estrema importanza per contrastare efficacemente i fenomeni di evasione più grave e, più in generale, tutte le forme di illegalità economico-finanziaria, che nessun *software* intelligente o incrocio di banche dati potrà mai far emergere. Soltanto il "fiuto", l'esperienza e la professionalità dei nostri investigatori ci consentono di cogliere anche i più piccoli segnali di anomalia, dietro i quali possono celarsi le grandi frodi.

Tali informazioni vengono raccolte anche nel corso dei controlli sull'emissione di scontrini e ricevute fiscali; negli ultimi cinque anni, ne abbiamo eseguiti oltre due milioni e mezzo, sia in maniera mirata, sia nell'ambito di più ampi interventi coordinati sul territorio (c.d. "controlli a massa).

Non sono, quindi, certo una novità per noi: è cambiata, invece, la sensibilità dell'opinione pubblica, ora consapevole che l'evasore fiscale non è più un modello di riferimento, ma un peso intollerabile ed un pericolo per la collettività. Basti pensare che in passato gli stessi interventi coordinati sul territorio, che ora suscitano vivo interesse da parte degli organi di informazione a carattere nazionale, trovavano in precedenza spazio – quando lo trovavano – nelle pieghe della cronaca locale, magari a fianco di qualche spazio pubblicitario.

Anche nell'effettuazione dei piani coordinati di controllo – a noi non piace chiamarli *blitz*, termine che spesso si attaglia ad altre tipologie di operazioni – il Corpo valorizza l'approccio globale alle differenti forme di illecito economico. Alla verifica sull'emissione degli scontrini da parte degli esercenti al dettaglio, affianchiamo sempre interventi contro l'abusivismo commerciale, il lavoro nero e la contraffazione.

Solo per fare un esempio tra quelli balzati in questi giorni agli onori della cronaca, all'esito di un piano attuato nella città di Napoli, non solo è stata constatata la mancata emissione di scontrini fiscali da parte di 317 esercizi su 386 controllati, ma sono stati anche sequestrati circa 60.000 prodotti contraffatti o insicuri, sigarette di contrabbando e rilevati numerosi casi di impiego di lavoratori in nero, parte dei quali anche senza permesso di soggiorno.

A fianco dell'ordinaria e quotidiana azione ispettiva, abbiamo programmato di eseguire, durante l'anno, questo tipo di interventi in tutte le province italiane.

Lo scopo della nostra azione, dunque, è quello di tutelare non solo la pretesa erariale, ma anche l'economia "sana" da quanti ricorrono a pratiche di concorrenza sleale.

Mi riferisco anche, ad esempio, alle attività imprenditoriali mascherate da enti non commerciali (associazioni culturali, circoli, organizzazioni non-profit), oppure ai mercati dove convergono anche soggetti totalmente sconosciuti al Fisco e, talvolta, si annidano forme anche gravi di criminalità, come l'usura, la contraffazione e la ricettazione.

In quest'ottica, il nostro obiettivo è di continuare a garantire una presenza costante e diffusa sul territorio, tenendo alta la capacità dei Reparti di acquisire un'aggiornata conoscenza ed una completa padronanza dell'ambiente esterno, con particolare riferimento alle manifestazioni di ricchezza, alle movimentazioni ed agli impieghi di disponibilità patrimoniali e finanziarie più consistenti nei diversi contesti geografici.

In buona sostanza, continueremo a puntare anche su attività di "polizia tributaria di prossimità", da cui ci attendiamo sicuri risultati in termini di deterrenza e di *compliance* complessiva dei contribuenti.

4. Il ruolo della Guardia di Finanza nell'ambito dell'Amministrazione finanziaria.

Alla luce delle considerazioni che ho appena esposto, ritengo che siano chiare le caratteristiche strutturali, organizzative ed operative che connotano la Guardia di Finanza, nel più ampio sistema di prevenzione e contrasto dell'evasione fiscale.

In questo contesto, la tutela degli interessi finanziari assicurata dal Corpo non si sovrappone alle funzioni svolte dagli altri attori istituzionali operanti nel settore della fiscalità, ma si colloca su un piano diverso ed autonomo.

Il ruolo e le prerogative della Guardia di Finanza sono riconosciute dall'Atto di indirizzo per la definizione delle priorità politiche del Sig. Ministro dell'Economia e delle Finanze, che assegna al Corpo l'obiettivo strategico di "*prevenire e reprimere l'elusione e l'evasione fiscale in tutte le*

loro manifestazioni, mediante l'attuazione di piani d'azione che puntino a concentrare l'attività sui fenomeni più gravi e pericolosi, quali l'economia sommersa, i reati tributari, le frodi e l'evasione internazionale che, per le loro caratteristiche ed insidiosità, richiedono metodologie d'intervento più incisive, tipiche di una forza di polizia".

È nella complementarietà e, quindi, nel coordinamento fra le Istituzioni che risiede il valore aggiunto del dispositivo di prevenzione e contrasto all'evasione, inteso nel suo complesso.

Allo scopo di evitare inefficienze e sovrapposizioni operative, il rapporto con l'Agenzia delle Entrate è costante sia a livello centrale che periferico: i Reparti del Corpo e gli Uffici dell'Agenzia attuano un coordinamento costante, attraverso riunioni periodiche per la individuazione condivisa dei contribuenti, di medie e grandi dimensioni, da sottoporre a controllo o per concordare modalità operative per l'esecuzione di specifici piani previsti dal legislatore. È, ad esempio, il caso dei piani di intervento nei confronti in materia di imprese cc.dd. "apri e chiudi", che cessano cioè l'attività entro un anno dalla data di inizio, di quelle che presentano dichiarazioni in perdita fiscale per più di un periodo d'imposta (cc.dd. in perdita "sistemica") o che operano indebite compensazioni.

Inoltre, 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, i Reparti del Corpo attivano sempre un confronto con gli Uffici dell'Agenzia delle Entrate, sia a livello centrale sia locale, finalizzato a condividere preventivamente il contenuto delle verbalizzazioni.

La Guardia di Finanza ha, infine, il compito di trasferire agli Uffici dell'Agenzia dell'Entrate tutti i dati relativi al possesso di elementi indicativi di capacità contributiva, raccolti nell'ambito dei servizi di controllo del territorio ed a mare, laddove non emergano sospetti di reimpiego di

proventi illeciti o comunque gli stessi non risultino proficui per il nostro approccio investigativo.

L'Amministrazione finanziaria è dunque una sola: con l'Agenzia delle Entrate l'intesa è completa e si basa sul reciproco rispetto di ruoli, funzioni e competenze.

Proficui e costanti rapporti di collaborazione sono in essere anche con le altre Agenzie e con l'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato, attraverso tavoli permanenti di confronto e coordinamento operativo sul territorio.

5. Le strategie operative per il 2012.

La nostra strategia di contrasto per il 2012 si fonda su due direttrici principali, entrambe convergenti verso l'aggressione dei patrimoni indebitamente accumulati ed il recupero dei tributi evasi: approccio trasversale e qualità dell'azione.

Del primo ho già diffusamente parlato, mentre, per qualità della lotta all'evasione, intendo la **capacità degli interventi ispettivi di tradursi in un effettivo recupero di risorse alle casse dell'erario**, attraverso la solidità dell'impianto probatorio e l'adozione degli strumenti cautelari di natura reale.

In tale prospettiva, è necessario considerare che l'attività della Guardia di Finanza 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 del Corpo rappresenta un anello importante di questa "catena", la cui efficacia è legata ad una adeguata analisi ed attenta valutazione degli esiti finali dei procedimenti da noi avviati.

L'efficacia e l'efficienza della nostra azione va, infatti, considerata anche in funzione dell'effettivo e concreto recupero di risorse erariali.

Con questo obiettivo, è stato da tempo avviato un processo volto a incrementare ulteriormente la qualità e l'efficacia delle attività ispettive tributarie, sensibilizzando le unità operative a:

- focalizzare l'attività di verifica nei confronti di contribuenti selezionati attraverso l'azione di *intelligence*, l'analisi di rischio ed il controllo economico del territorio;
- assicurare il coordinamento con l'Agenzia delle Entrate;
- garantire una costante e diffusa aggressione dei patrimoni dei responsabili dei reati tributari, con il sistematico interessamento dell'Autorità giudiziaria, per aumentare i sequestri di beni in funzione della confisca obbligatoria dei valori corrispondenti alle imposte evase;
- migliorare la qualità e l'efficienza anche dei controlli sul rilascio degli scontrini e delle ricevute fiscali.

L'attuazione di queste linee di indirizzo ha già consentito di ottenere risultati proficui e concreti, recentemente diffusi agli organi di informazione. Un ulteriore passo in direzione della qualità ha riguardato la rimodulazione dell'attività ispettiva, mediante il ricorso a modelli di intervento operativo più flessibili ed elastici, funzionali a liberare risorse da destinare all'intensificazione delle investigazioni e degli interventi contro l'economia sommersa, le frodi e l'evasione internazionale.

Parallelamente, il tradizionale approccio valutativo degli interventi, fondato sull'analisi del dato quantitativo delle basi imponibili proposte per il recupero a tassazione, sarà affiancato da indicatori che consentano di "misurare" ulteriori profili di efficacia, quali il numero di adesioni alle verifiche, la traduzione dei rilievi formulati in atti di accertamento e l'esecuzione di sequestri per equivalente in presenza di reati tributari.

6. Considerazioni sull'efficacia del sistema.

Come già sottolineato, la pervasività e persistenza nel tempo di alcuni fenomeni illeciti, nonostante la forte pressione investigativa esercitata, anche grazie ai sempre più incisivi poteri conferiti dal legislatore,

impongono l'avvio di una più ampia riflessione, volta a trovare soluzioni di sistema, che fungano da deterrente al perpetuarsi di queste vere e proprie "rapine" a danno dello Stato.

Ho sin qui cercato di consegnare alla vostra sensibilità l'esperienza di un Corpo di polizia che si confronta ogni giorno con le variegate forme di evasione fiscale, da quella più elementare a quella maggiormente sofisticata ed insidiosa.

Proprio l'esperienza maturata sul campo mi consente ora di sottoporre alla Vostra attenzione alcuni spunti di riflessione, volti ad incrementare l'efficacia complessiva del sistema, attraverso la possibile introduzione di correttivi, idonei ad impedire che gli sforzi profusi nell'azione di contrasto all'evasione possano vanificarsi in sede di effettivo recupero.

Uno dei fenomeni più pericolosi si conferma quello delle frodi IVA "carosello", il cui concreto ed efficace contrasto si basa sulla tempestività con cui vengono individuate ed aggredite le società "cartiere", ossia le imprese che acquistano merci da altri Paesi comunitari in sospensione d'IVA e 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 operative e vengono utilizzate per un brevissimo periodo di tempo, mediamente pari ad uno/due anni.

Il legislatore ha già introdotto meccanismi che possano rendere sempre più difficile la pratica della fittizia triangolazione, come l'obbligo di comunicare preventivamente all'Agenzia delle Entrate l'intenzione di eseguire cessioni ed acquisti intracomunitari, ovvero la previsione di requisiti più stringenti per chi intende operare mediante un deposito IVA.

Si potrebbe agire anche sul piano della repressione, introducendo la punibilità del tentativo del delitto di dichiarazione fraudolenta mediante uso di fatture false di cui all'art. 2 del D.Lgs. n. 74 del 2000. Infatti, la vigente impostazione appare inadeguata avuto riguardo alle esperienze operative

maturate nell'attività di contrasto, in quanto consente alla polizia giudiziaria di potersi avvalere delle più incisive misure previste dal codice di procedura penale, nei confronti di coloro che utilizzano le fatture false e sono, quindi, i reali beneficiari della frode, solo quando sia stata presentata la dichiarazione annuale, momento che, spesso, si rivela distante dalla fase di realizzazione di quasi tutta l'attività illecita.

In altri termini, oggi chi riceve una fattura falsa e la annota in contabilità ottiene nell'immediato un vantaggio fiscale derivante dall'abbattimento dell'IVA da versare già nella prima liquidazione periodica. Tuttavia, la responsabilità penale si potrà configurare solo quando, nell'anno successivo, il contribuente avrà presentato la dichiarazione in cui il debito d'imposta è stato fraudolentemente ridotto per effetto dell'utilizzo della fattura falsa.

Nel frattempo, il responsabile della frode ha avuto il tempo per rendersi irreperibile e far "sparire" il patrimonio a garanzia dell'erario.

Proprio la carenza di una specifica norma incriminatrice ha indotto in più occasioni la Corte di Cassazione ad ipotizzare, in questi casi, il concorso con l'emittente della fattura falsa.

Un ulteriore possibile intervento potrebbe essere volto a contrastare gravi fenomeni riscontrati nel corso di alcune indagini di polizia giudiziaria. Grazie ad una serie di operazioni commerciali e societarie, aziende connotate da rilevanti posizioni debitorie nei confronti del fisco, vengono "svuotate" dei beni e delle disponibilità finanziarie, cedute a prestanome e trasferite all'estero, sfruttando il ristretto termine di un anno dalla cancellazione dal registro delle imprese, disciplinato dall'art. 10 della Legge Fallimentare, previsto per l'eventuale dichiarazione di fallimento.

Per rafforzare gli strumenti di tutela dell'erario, si potrebbe ampliare a cinque anni il termine per la dichiarazione di fallimento nei confronti di imprese che si trasferiscono all'estero, nel caso in cui tra i creditori vi sia l'Amministrazione finanziaria, per imposte non versate.

Inoltre, per migliorare l'efficacia del contrasto patrimoniale al crimine finanziario, si potrebbe valutare l'opportunità di inserire i reati tributari tra i delitti presupposto per l'applicazione del sequestro "per sproporzione", previsto dall'art. 12-*sexies* del D.L. 8 giugno 1992, n. 306, dei patrimoni che non trovano capienza nei redditi dichiarati.

Grazie a questo istituto – già operante per una serie di reati, tra cui il contrabbando, il peculato, la corruzione e la concussione – è disposta la confisca, nei casi di condanna o di patteggiamento per i delitti specificatamente individuati dal legislatore, delle disponibilità finanziarie e patrimoniali di cui il condannato non possa giustificare la provenienza e di cui, anche per interposta persona fisica o giuridica, risulti essere titolare o avere la disponibilità a qualsiasi titolo, in valore sproporzionato al reddito dichiarato ai fini delle imposte sul reddito o alla propria attività economica.

Verrebbe così ampliato il sistema di aggressione patrimoniale ai beni degli evasori, già previsto in forma diretta, anche per equivalente, ai sensi dell'art. 1, comma 143, della Legge n. 244 del 2007.

Un sicuro effetto deterrente potrebbe essere ottenuto, poi, facendo rientrare i reati tributari, al pari della truffa ai danni dello Stato, dei reati societari, finanziari e contro la Pubblica Amministrazione, fra quelli che consentono l'applicazione della responsabilità amministrativa degli enti prevista dal D.Lgs. n. 231 del 2001, come peraltro già accade, con istituti simili, in altri ordinamenti europei, tra cui quelli di Francia e Germania.

Tale misura consentirebbe di innalzare il livello della *compliance* complessiva, perché la logica preventiva del sistema della responsabilità delle persone giuridiche costringerebbe le società a dotarsi di modelli organizzativi, volti a disciplinare specifiche procedure interne per prevenire il rischio di evasione.

Da ultimo, voglio porre l'accento sul pericolo di fuga dei capitali all'estero: il fenomeno dello "spallonaggio" è sempre esistito, ma negli ultimi tempi, come testimonia il numero delle violazioni riscontrate nell'ambito dei nostri

controlli alla frontiera, sta vivendo un periodo assai florido. Anche in questo caso si parla di cifre di rilievo: con una valigetta c.d. “24 ore” è possibile trasportare fino a 6 milioni di euro in banconote da 500 euro. In questo senso, significativo è il dato elaborato dalla Banca d’Italia a proposito della distribuzione territoriale delle banconote di più grosso taglio, censite per la maggior parte nelle province “frontaliere”, quelle cioè situate in prossimità del confine con la Svizzera e San Marino.

Trasferire illegalmente disponibilità finanziarie all’estero non è un fenomeno che riguarda solo l’evasione fiscale: è anche un modo per sottrarre risorse al “sistema Paese” e per occultare proventi derivanti da gravi reati. Proprio per questa ragione, nel recentissimo decreto legge sulle “semplificazioni” è stato sensibilmente inasprito il regime sanzionatorio per chi trasferisce all’estero somme in violazione alla disciplina valutaria, ampliando anche i casi di sequestro.

7. Conclusioni.

Signor Presidente, Onorevoli Deputati, concludo questa audizione confermando l’impegno della Guardia di Finanza a proseguire con forza, metodo e determinazione la missione della lotta all’evasione e alla criminalità economica, secondo gli obiettivi, le priorità e i programmi assegnati dal Ministro dell’Economia e delle Finanze.

Ciò vale ancor più oggi, tenuto conto della congiuntura economica e finanziaria che interessa il nostro Paese e l’Europa.

Siamo consapevoli di quanto il presidio della legalità e dell’equità tributaria sia fondamentale per il sostegno alla crescita e allo sviluppo delle imprese che rispettano le regole e che questi valori possano essere difesi soltanto mettendo in campo tutte le energie e le idee a disposizione e puntando anche sulla diffusione del loro profondo valore culturale.

Anche sotto questo profilo, la Guardia di Finanza è impegnata, attraverso un protocollo con il Ministero dell’Istruzione, Università e Ricerca, a

diffondere il valore della legalità, che, sul piano fiscale, si traduce in quel principio di solidarietà, senza il quale non sono possibili il progresso e la convivenza civile.

Vi ringrazio per l'attenzione.