

PUNTO PER PUNTO

Le regole-guida nell'attività della Guardia di finanza

1. Sono passati due anni da quando la Guardia di finanza ha diramato ai reparti la nuova istruzione sull'attività di verifica, la circolare 1/2008. Quali sono stati gli effetti sull'attività operativa e quali sono le valutazioni?

La capacità dei Reparti del Corpo di scoprire l'evasione fiscale, sia su un piano generale, sia con specifico riferimento ai fenomeni più gravi e diffusi, è obiettivamente migliorata nel periodo 2009 - 2010 rispetto al biennio precedente. I dati indicano infatti un aumento dell'entità delle verbalizzazioni in materia di imposte sui redditi e Iva, pari, rispettivamente, al 38 e al 22%, così come un incremento del 25% dell'Iva evasa scoperta a seguito di indagini sulle frodi fiscali e redditi sottratti a tassazione a causa di condotte evasive di portata internazionale e trasferimenti di capitali all'estero più che

raddoppiati. Naturalmente, una componente importante di questi risultati è costituita dalla maturazione professionale e di esperienze dei nostri investigatori e verificatori.

2. È riscontrabile anche un aumento negli accertamenti e dei recuperi connessi all'attività di verifica?

L'impostazione di fondo di tutta la circolare n. 1/2008 è quella di assicurare lo stretto raccordo fra verifiche, accertamento e riscossione dei tributi evasi. Per questo è anche previsto che in caso di interpretazioni normative dubbie o non consolidate, i Reparti, prima di formulare rilievi, assicurino sempre un confronto tecnico con gli uffici finanziari per individuare soluzioni condivise. Il monitoraggio degli esiti dei nostri verbali fa emergere che, grazie a questo approccio, nell'ultimo biennio vi è stato un tendenziale aumen-

to del grado di recepimento delle proposte di recupero a tassazione formulate dai Reparti in sede di accertamento. Se si guarda poi all'adesione dei contribuenti ai verbali di constatazione, si osserva che nel 2010 questa ha interessato rilievi per importi complessivi superiori di quasi sei volte quelli del 2009. Tutto questo va valutato nel più ampio quadro delle procedure di riscossione dei tributi evasi, che, secondo i dati periodicamente comunicati dagli Organi competenti, fanno registrare un progressivo aumento dei recuperi connessi all'attività di controllo di tutta l'Amministrazione finanziaria.

3. Indubbiamente la circolare 1/2008 punta molto sull'impostazione investigativa delle verifiche della guardia di finanza, a partire dalla selezione dei contribuenti, basata sull'intelligence e il controllo economico del territorio. A cosa ha

portato tutto questo?

Alla Guardia di finanza, che è contestualmente polizia giudiziaria e polizia tributaria a carattere permanente e generale, oltre che polizia economico-finanziaria, compete da sempre il compito di ricercare e contrastare tutte le violazioni alle leggi finanziarie costituenti reato. Le esperienze investigative maturate in questo ambito condizionano inevitabilmente le tecniche di controllo fiscale adottate dai nostri militari, che mirano soprattutto alla ricostruzione degli effettivi flussi finanziari e della reale natura delle operazioni economiche. La 1/2008 non ha fatto altro che «organizzare» e «mettere a sistema» questo approccio, partendo dalle migliori metodologie d'investigazione che i Reparti hanno applicato alle verifiche svolte nell'ultimo decennio. Sul piano dei



risultati concreti, nel periodo 2009/2010 i reati tributari segnalati alle procure della repubblica dal Corpo sono aumentati di oltre il 35% rispetto al biennio precedente e i soggetti denunciati di quasi il 28%, mentre si stanno sempre più diffondendo i sequestri finalizzati alla confisca dei patrimoni in possesso dei responsabili di reati fiscali in misura equivalente alle imposte evase, che dal 2008 a tutto il 2010 ammontano a circa 510 milioni di euro

4. Per l'efficacia delle verifiche presso le aziende quanto è ancora importante l'effetto sorpresa e quali sono gli accorgimenti previsti a questo scopo?

Gli elementi su cui, oggi, si fonda l'efficacia delle verifiche della Guardia di finanza sono principalmente altri: la ricerca di informazioni sul territorio, l'incrocio di queste con le banche dati interne ed esterne all'Anagrafe tributaria per fare emergere le «tracce» di operazioni «in nero», lo sviluppo delle notizie acquisite in altre investigazioni di polizia economico-finanziaria, la collaborazione informativa con gli altri Organi di vigilanza e la cooperazione internazionale, la preventiva analisi di bilancio delle imprese di rilevanti dimensioni per selezionare le operazioni più a «rischio». Sempre molto importanti sono poi le indagini finanziarie, a cui i nostri Reparti fanno sistematico ricorso: le basi imponibili sottratte a tassazione scoperte nel 2010 nelle verifiche in cui è stato utilizzato questo strumento sono aumentate del 14% rispetto al 2009 e del 65% rispetto al 2008. Tuttavia, pure nelle recenti esperienze operative non

sono mancati casi in cui l'effetto sorpresa si rivelato utile ai fini dell'efficacia dell'intervento.

5. Per accedere in locali di cui il contribuente ha la disponibilità devono sussistere effettive esigenze di indagine e controllo sul luogo. Quali sono le maggiori problematiche operative che si riscontrano su questo tema?

Ogni decisione che riguarda l'avvio e l'esecuzione della verifica viene assunta in base alle risultanze dell'attività d'intelligence e di analisi del rischio svolta durante la fase preparatoria, tenendo conto del fenomeno evasivo oggetto di attenzione, delle caratteristiche dell'attività esercitata dal contribuente e degli obiettivi cui mira la verifica. Se tutti questi elementi propendono per la necessità di ricerche documentali, ricostruzioni delle giacenze di magazzino, rilevamenti del personale, ricognizioni dirette di cespiti patrimoniali o del ciclo produttivo, la verifica viene avviata con l'accesso presso i locali aziendali. In caso contrario vengono utilizzati gli altri poteri istruttori previsti per legge, fra cui l'inoltro di inviti o questionari. Nel processo verbale di verifica del primo giorno il soggetto controllato viene sempre informato delle esigenze d'indagine che rendono necessario l'accesso.

6. Quali cautele e modalità operative vengono messe in atto per evitare l'assenza del titolare all'atto dell'avvio della verifica e quindi il possibile arresto dell'attività?

Per accedere presso locali in cui si svol-

gono attività commerciali o agricole, non è richiesta la necessaria presenza del titolare o del rappresentante legale. Se questi non sono presenti, l'accesso viene comunque intrapreso con l'assistenza di idoneo soggetto addetto all'attività che è presente sul posto, ferma restando l'ovvia possibilità del titolare di intervenire in qualsiasi momento o incaricare altre persone. Viceversa, per l'accesso presso studi professionali la presenza del titolare o di un suo delegato è un requisito di legittimità dell'attività, per cui durante la preparazione dell'intervento si cerca di acquisire ogni utile elemento in tal senso. Se, poi, il titolare dello studio risulta assente, viene chiesto ai suoi collaboratori di contattarlo per rilasciare una formale delega, anche via fax o per posta elettronica. In questo si fa ovviamente affidamento sulla collaborazione del contribuente.

7. In base a quali criteri vengono scelti il luogo dove iniziare la verifica ed i periodi d'imposta da controllare?

La verifica viene iniziata con accesso presso i locali aziendali se gli elementi acquisiti nella fase preparatoria, sulla base dell'attività d'intelligence e di analisi, fanno emergere effettive esigenze d'intervento «sul posto». Analogamente, i periodi d'imposta sottoposti ad ispezione sono quelli che, in base all'attività preparatoria, risultano caratterizzati dai maggiori indizi di evasione.

8. Quali sono le principali cautele adottate per rispettare il principio per cui la verifica non deve intralciare il normale svolgimento dell'at-

tività economica del contribuente?

La tutela del corretto e funzionale andamento dei flussi produttivi, delle strutture amministrative, delle relazioni personali, commerciali e professionali del contribuente sottoposto a controllo, è una preoccupazione costante dei nostri verificatori. Per questa ragione gli accessi fiscali vengono eseguiti da militari con abiti civili, evitando clamori e adottando comportamenti improntati a compostezza, equilibrio e riservatezza. La presenza del nostro personale presso i locali aziendali è sempre discreta e tutti gli aspetti attinenti all'organizzazione dell'ispezione sono oggetto di confronto e dialogo con il contribuente, le cui esigenze sono tenute nella massima considerazione. Certamente, è importante che chi viene sottoposto a controllo non dimentichi mai che i verificatori stanno adempiendo ad un preciso dovere istituzionale ed esercitando una funzione pubblica che deve necessariamente essere portata a termine con la dovuta completezza e, pertanto, comprenda la necessità di una reciproca collaborazione.

9. Come viene di fatto adempiuto l'obbligo d'informare il contribuente delle «ragioni» della verifica?

I poteri di controllo previsti dalle disposizioni sull'accertamento delle imposte sono indubbiamente molto incisivi, spaziando dall'accesso presso la sede dell'azienda o il domicilio privato fino alle ricerche documentali e alle verificazioni. È quindi importante informare chiaramente il contribuente che l'intervento viene intrapreso esclusivamente per le finalità di verifica degli obblighi

tributari per le quali quei poteri sono attribuiti e non per altre ragioni, chiarendo i riferimenti di legge, lo scopo, l'oggetto e la natura dell'intervento. Per altro verso, la «misura» di questa informativa va calibrata tenendo doverosamente conto di altri obblighi normativi, parimenti vincolanti per i verificatori, primo fra tutti quello che prescrive il segreto d'ufficio, la cui violazione è penalmente sanzionata. Per cui non è consentito esplicitare anzitempo notizie o elementi informativi che devono restare riservate, acquisite nell'ambito dell'azione d'intelligence o di analisi, ovvero da altri Organi di vigilanza o in precedenti attività d'indagine. È chiaro che se la verifica si conclude con la formulazione di rilievi e quindi la riservatezza iniziale è venuta meno, il generale obbligo di motivazione impone di esplicitare tutti gli elementi a supporto delle conclusioni cui sono pervenuti i verificatori.

10. Il contraddittorio con il contribuente durante le operazioni giornaliere di verifica non è obbligatorio. È ritenuto comunque utile e viene di fatto esperito?

Assolutamente sì. Se è vero che la giurisprudenza di legittimità ha più volte affermato che la mancata effettuazione in sede di verifica del contraddittorio con il contribuente non è causa di invalidità del successivo avviso di accertamento, è altrettanto vero che un confronto costruttivo e chiarificatore assume una rilevanza centrale sotto un altro profilo: la necessità di fondare le eventuali proposte di recupero a tassazione su presupposti di fatto e di diritto solidi e concreti. È proprio nella prospettiva

finale di pervenire a rilievi in grado di essere recepiti in sede di accertamento e di resistere nella eventuale sede contenziosa, che la 1/2008 richiede ai verificatori di acquisire sempre i chiarimenti e le spiegazioni del contribuente il quale, con la sua collaborazione, può fare luce su aspetti che dalla sola ispezione documentale potrebbero rimanere dubbi.

11. Come viene garantito il diritto del contribuente di formulare osservazioni nel termine di 60 giorni dalla consegna del Pvc?

Se durante la verifica emergono irregolarità riguardanti periodi d'imposta che alla fine dell'anno andranno in decadenza, la 1/2008 prescrive che il relativo verbale sia inviato all'Ufficio competente all'accertamento in tempo ampiamente utile per consentirgli di rispettare il termine di 60 giorni previsto per le osservazioni del contribuente. Se però le violazioni relative all'esercizio in decadenza sono basate su attivazioni informative o emergenze operative manifestatesi nell'ultimo periodo dell'anno, il verbale da inviare all'Ufficio deve dare chiaramente atto delle specifiche ragioni che hanno portato alla formulazione del rilievo in tempi ravvicinati rispetto alla decadenza. Questo per far sì che l'avviso di accertamento, come ha chiarito la Corte Costituzionale nel luglio 2009, dia esatta menzione delle circostanze che non hanno reso possibile rispettare il termine di 60 giorni.

12. Nella circolare 1/2008 si sottolinea come l'accesso alle banche dati dell'anagrafe tributaria sia utiliz-

dell'Autorità Giudiziaria, appartiene da sempre alle tecniche operative del Corpo. Con l'estensione delle funzioni della Guardia di finanza al contrasto di tutta l'illegalità economico-finanziaria, si è ampliata di molto la platea dei contesti investigativi le cui risultanze vengono veicolate nell'accertamento tributario, anche ai fini della tassazione dei proventi illeciti. Indagini sul contrabbando, sulla contraffazione, sui crimini finanziari quali l'usura e il riciclaggio, vengono sempre sviluppate dai nostri Reparti anche per il recupero delle imposte evase dai responsabili, quando ne ricorrano i presupposti. E tutto questo con effetti molto concreti. Lo scorso anno, a seguito di verifiche avviate dopo una complessa indagine per frode fiscale e connesso riciclaggio, i responsabili hanno versato, nel quadro della procedura del pagamento del debito tributario prevista dalla normativa penale-tributaria, 418 milioni di euro per Iva evasa.

14. È vero che la Gdf sta chiedendo i dati di coloro che hanno effettuato lo scudo fiscale? Queste richieste non sono in contrasto con le norme sulla riservatezza della dichiarazione riservata?

Non è in atto né è mai stata disposta, perché non consentita, alcuna acquisizione generalizzata dei dati dei contribuenti che hanno acceduto allo «scudo fiscale». Solo nel caso in cui, avviata una verifica, è lo stesso contribuente ad opporre la dichiarazione riservata, viene richiesto un esemplare all'intermediario finanziario che l'ha ricevuta, per un doveroso riscontro di autenticità.

— © Riproduzione riservata —

zato dai militari del corpo quale base complementare rispetto al canale privilegiato di informazioni costituito dagli accessi diretti sul campo. Questa impostazione potrà continuare anche a fronte di obiettivi sempre più elevati in termini di verifiche da effettuare e imponibili da recuperare?

La Guardia di finanza è una Forza di Polizia con una capillare presenza sul territorio. Questo è un valore aggiunto importante perché è proprio dall'osservazione del territorio che è possibile rintracciare le «ricchezze nascoste», per poi approfondire se queste derivano da evasione fiscale, da altre attività delittuose oppure da riciclaggio o reinvestimenti dei profitti della criminalità. Le informazioni fiscali contenute nelle banche dati trovano nel controllo economico del territorio una conferma della loro attendibilità e un completamento, da cui muovere per verifiche e investigazioni mirate. Proprio la combinazione fra «controllo del territorio» e «banche dati» è un elemento che ha inciso molto sull'aumento della scoperta dell'evasione negli ultimi anni, a fronte di una sostanziale costanza del numero di interventi.

13. La 1/2008 dedica ampi spazi all'utilizzo ai fini fiscali delle indagini di polizia giudiziaria. Qual è stata l'applicazione operativa?

La sistematica valorizzazione in sede di verifica delle fonti di prova acquisite con i più incisivi strumenti del codice di procedura penale, anche da parte di altre Forze di Polizia e con il nulla osta