



Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 7

N.B. I resoconti stenografici delle sedute di ciascuna indagine conoscitiva seguono una numerazione indipendente.

6^a COMMISSIONE PERMANENTE (Finanze e tesoro)

**INDAGINE CONOSCITIVA SUGLI STRUMENTI DI
INCENTIVAZIONE FISCALE CON PARTICOLARE
RIFERIMENTO AI CREDITI DI IMPOSTA**

22^a seduta: giovedì 16 febbraio 2023

Presidenza del presidente GARAVAGLIA

INDICE**Audizione di rappresentanti dell'Associazione Nazionale Consulenti Finanziari (ANASF)**

PRESIDENTE Pag. 3, 8, 9 | * CONTE Pag. 3, 8

Audizione di rappresentanti della Guardia di finanzaPRESIDENTE Pag. 10, 21, 22 e *passim* | * THIONE Pag. 10, 22
LOTITO (FI-BP-PPE) 21 |

N.B. L'asterisco accanto al nome riportato nell'indice della seduta indica che gli interventi sono stati rivisti dagli oratori

Sigle dei Gruppi parlamentari: Azione-Italia Viva-RenewEurope: Az-IV-RE; Civici d'Italia-Noi Moderati (UDC-Coraggio Italia-Noi con l'Italia-Italia al Centro)-MAIE; Cd'I-NM (UDC-CI-Nci-IaC)-MAIE; Forza Italia-Berlusconi Presidente-PPE: FI-BP-PPE; Fratelli d'Italia: FdI; Lega Salvini Premier-Partito Sardo d'Azione: LSP-PSd'Az; Movimento 5 Stelle: M5S; Partito Democratico-Italia Democratica e Progressista: PD-IDP; Per le Autonomie (SVP-Patt, Campobase, Sud Chiama Nord): Aut (SVP-Patt, Cb, SCN); Misto: Misto; Misto-ALLENZA VERDI E SINISTRA: Misto-AVS.

Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il dottor Luigi Conte, presidente e l'avvocato Lorenzo Amati, consulente dell'ANASF, in videoconferenza; il Tenente Colonnello t.SPEF Fabrizio Buondonna, Capo Servizio « Imposte dirette e I.V.A. » dell'Ufficio Tutela Entrate del III Reparto-Operazioni, il Generale di Brigata Carlo Ragusa, Capo del VI Reparto « Affari Giuridici e Legislativi » del Comando Generale, il Maggiore Luigi Palma, Capo Sezione « Altri atti normativi, lavori parlamentari » dell'Ufficio Legislazione del VI Reparto – Affari giuridici e legislativi e il Colonnello Marco Thione, Capo Ufficio Tutela Entrate del III Reparto-Operazioni, della Guardia di Finanza.

I lavori hanno inizio alle ore 14,15.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione di rappresentanti dell'Associazione Nazionale Consulenti Finanziari (ANASF)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sugli strumenti di incentivazione fiscale con particolare riferimento ai crediti di imposta, sospesa nella seduta del 14 febbraio.

Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento del Senato, è stata richiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso, nonché la trasmissione televisiva sui canali *web* e satellitare del Senato della Repubblica, e che la Presidenza ha fatto preventivamente conoscere il proprio assenso. Poiché non vi sono osservazioni, tale forma di pubblicità è adottata per il prosieguo dei lavori.

Avverto inoltre che, previa autorizzazione del Presidente del Senato, la pubblicità della seduta odierna è assicurata anche attraverso il resoconto stenografico.

I nostri lavori prevedono oggi due audizioni.

Iniziamo con l'audizione di rappresentanti dell'Associazione Nazionale Consulenti Finanziari (ANASF), che ringrazio per la disponibilità.

Do ora la parola al presidente di ANASF Luigi Conte.

CONTE. Signor Presidente, onorevoli senatori e senatrici, desidero innanzitutto ringraziare voi tutti per averci dato l'opportunità di esprimere valutazioni, pareri e idee in merito alla questione in discussione.

Partirei da una brevissima presentazione di ANASF. La nostra Associazione rappresenta i consulenti finanziari iscritti all'albo unico nazionale presso l'Organismo di vigilanza e tenuta dell'albo unico dei consulenti finanziari (OCF). L'acronimo ricorda la sua prima denominazione,

ovvero Associazione nazionale agenti in servizi finanziari e sono ben 45 anni che essa rappresenta i consulenti finanziari – *ex* promotori finanziari, allora agenti – nella quota di 12.500 iscritti, svolgendo un’azione di rappresentanza della categoria sia presso le istituzioni, sia presso le autorità di riferimento. L’ANASF è stata la fondatrice dell’albo dei promotori finanziari (APF), poi confluito in OCF, con i *partner* storici Assoreti e Abi e vanta, come tutti sapete, la grande opportunità di garantire direttamente anche la vigilanza, trasferita dal 2019 dalla Consob all’OCF.

Ci poniamo come interlocutori particolari delle istituzioni in quanto, come dico spesso, siamo rimasti forse gli unici professionisti a frequentare quotidianamente le case degli italiani, perché la consulenza finanziaria e patrimoniale rientra in un termine di servizio che noi riteniamo essenziale e che oltre 5 milioni di italiani primi intestatari hanno scelto di definire come elemento principale per la programmazione e la progettazione del proprio futuro.

Entrando nel merito della materia attualmente oggetto di discussione da parte della Commissione, quindi dei crediti di imposta, sappiamo che gli strumenti di incentivazione fiscale rappresentano un contesto estremamente variegato, a tal punto che le stesse modalità attraverso le quali si estrinsecano queste agevolazioni sono le più varie. Non dico nulla di nuovo a questa Commissione se rappresento che attraverso deduzioni, detrazioni, *bonus*, contributi, contributi a fondo perduto, crediti di imposta, si manifestano i vari atti sostanziali attraverso i quali si determinano poi gli strumenti di incentivazione fiscale.

Sappiamo che questo grande numero di strumenti crea comunque, se non una confusione, una estrema complessità di tutto il sistema, tanto più che non esiste – almeno così sembra – in termini di principi generali, una determinazione che disciplini questi crediti di imposta. In questo senso, probabilmente, un’azione va svolta, perché come voi ben sapete l’idea è certamente quella di razionalizzarli e di mettere ordine. Non è un caso che, negli ultimi anni, i crediti di imposta e tutte le altre forme di agevolazioni abbiano risentito fortemente anche dell’impatto delle situazioni contingenti. Sappiamo benissimo che durante il periodo della pandemia da Covid il credito di imposta è stato in qualche misura utilizzato come elemento di ristoro per determinate categorie o per determinati settori che avevano magari problemi legati al momento particolare e quindi anche situazioni critiche da affrontare quotidianamente. Ricordiamo che il credito di imposta può e deve avere una connotazione chiara di monetizzazione immediata del beneficio, cioè l’obiettivo, a nostro avviso, deve essere quello di poter rappresentare un elemento nell’ambito dei conti dello Stato che possa innanzitutto essere riconosciuto come effettivamente incentivante. Innanzitutto, quindi, riteniamo che sia importante prevedere per il credito di imposta delle procedure di controllo preventivo molto rigorose. Non è il caso, come potrebbe apparire attraverso la molteplicità delle proposte, di lasciare uno spettro troppo ampio nella fase preventiva. Particolare attenzione deve essere dunque profusa nelle procedure di controllo, attraverso visti di conformità attestanti la presenza di documenta-

zione richiesta, requisiti di base necessari per quel credito, *software* di controllo automatizzati e tutti quei presidi che potrebbero garantire una particolare puntualità nell'erogazione degli stessi crediti. Nello stesso tempo, però, occorre evitare quello che tutti auspichiamo non accada, ovvero le frodi che talvolta si sono verificate. Sappiamo che le frodi possono generare un gravissimo danno economico all'erario, ma ancor più possono creare quel corto circuito in termini di fiducia tra cittadini ed istituzioni che spesso diventa poi l'elemento distintivo in una macchina che non funziona in maniera efficiente. Il nostro punto di vista è che queste agevolazioni, se applicate correttamente, possono generare un circolo economico virtuoso, che dovrebbe auspicabilmente portare a creazione di nuovo reddito e quindi anche di maggiori entrate fiscali.

In particolare, riteniamo che bisognerebbe concentrare l'attenzione sul tema delle agevolazioni fiscali, che in generale dovrebbero per la maggioranza essere orientate a facilitare l'ingresso nel mondo del lavoro dei giovani e l'utilizzo del credito di imposta può essere uno strumento adatto a realizzare tale obiettivo. Sappiamo che l'Italia, come tanti Paesi, versa in una condizione caratterizzata da un problema demografico importante. Le professioni ormai vantano un'età media altissima (la nostra stessa supera abbondantemente i cinquant'anni) e vediamo tanti giovani, che potremmo definire in alcuni casi talenti, scegliere di lasciare il nostro Paese per orientare le proprie prospettive lavorative verso altri Paesi, costruendosi lì un futuro grazie a ciò che è stato prodotto dal sistema scolastico e accademico italiano. Non mi dilungo sui numeri perché nella relazione inviata abbiamo evidenziato numeri che sicuramente conoscerete benissimo, ma riteniamo che l'elemento fondamentale potrebbe essere proprio quello di orientare questi premi di imposta e queste agevolazioni alla possibilità di facilitare l'ingresso dei giovani nel mondo del lavoro. Noi stessi abbiamo parlato di una proposta specifica, già evidenziata precedentemente in altra audizione, tesa a favorire l'ingresso dei giovani nel mondo della consulenza finanziaria. Teniamo conto – giusto per dare una traccia puntuale – che il nostro è un settore in cui operano poco più di 22.500 consulenti finanziari, in ambito reti di distribuzione, per un numero di famiglie che ricopre più o meno il 20 per cento dei risparmiatori italiani. Ciò significa probabilmente che siamo in pochi, che abbiamo molto lavoro in pancia e che un ingresso massivo di giovani nella professione potrebbe essere assolutamente utile al Paese, posto che, come dicevo prima, l'attività di consulente finanziario è un'attività che viene riconosciuta sempre più come attività centrale ed essenziale ed è un'attività che, nella complessità del sistema economico-finanziario non solo nazionale, ma anche extranazionale, vede le famiglie e i cittadini italiani sempre più alla ricerca di un confronto su quelle che possono e debbono essere le scelte strategiche per il futuro degli stessi cittadini.

La nostra idea circa la possibilità di proporre questo tipo di soluzione prevede due passaggi fondamentali. Il primo è la definizione di un tutorato curriculare universitario pari a sei mesi, e poi di un biennio di avviamento alla professione per un totale massimo di trenta mesi. Po-

tremmo immaginare di accompagnare nel mondo del lavoro giovani accademici, peraltro avendo già precedentemente frequentato le scuole italiane, perché attraverso il progetto Economic@mente e attraverso i *career day* che stabilmente svolgiamo nelle università, accompagniamo i giovani dalla scuola superiore all'università confrontandoci costantemente con iniziative sul territorio molto diffuse e numerose, quindi gli studenti tendenzialmente ci conoscono. Portarli a superare lo scoglio della scelta della prima professione una volta laureati e magari anche specializzati potrebbe essere, quindi, un giusto completamento dell'attività che normalmente svolgiamo già a livello didattico e di educazione finanziaria. Del tema, peraltro, si parla moltissimo sia in relazione agli adulti consapevoli, sia in relazione alle attività didattiche che dovrebbero, a nostro avviso, partire sin dalla scuola primaria.

Tra i due periodi che ho citato – i sei mesi del tutorato curriculare universitario e il biennio che permette la professione, per un totale massimo di trenta mesi – vi sarebbe poi la preparazione per il superamento dell'esame per l'iscrizione all'albo (non dimentichiamo, infatti, che la nostra professione ha una riserva di attività che prevede il superamento dell'esame presso OCF per l'iscrizione all'albo dei consulenti finanziari) e quindi, nel dettaglio, il primo punto del tutorato curriculare consentirebbe ai giovani interessati di ottenere un massimo di sei crediti formativi. Il secondo periodo di 24 mesi risulta un congruo lasso di tempo per consentire ai giovani di misurarsi con questa professione sempre seguiti ed affiancati (ne parleremo nel dettaglio tra un attimo) da consulenti *senior* che sicuramente avrebbero la responsabilità di creare questo ponte di connessione fra il presente e il futuro.

L'idea sarebbe, in termini numerici, di accrescere il fabbisogno incrementale dei consulenti finanziari dai 10.000 ai 15.000 professionisti nei prossimi cinque anni, considerando che tendenzialmente questo sarebbe necessario a prescindere, in relazione a un ricambio generazionale che, come dicevo prima, rileva in capo a problematiche demografiche che attanagliano comunque, indipendentemente dalla professione, il Paese. Questo si riporterebbe nell'inserimento dai 1.500 ai 3.000 soggetti annui nell'ambito dell'organismo e quindi nell'albo dei consulenti.

Inserire nuove leve nel mondo del lavoro è certamente un vantaggio per l'erario, perché significa, da un lato, inserire nuovi prestatori d'opera in un settore molto vivace, come stiamo vedendo in questi ultimi anni, dall'altro lato inserire contestualmente nuovi contribuenti che dovrebbe alla fine aumentare anche il gettito e quindi migliorare quel processo virtuoso che dovrebbe essere alla base di un bilancio positivo, quale dovrebbe essere il bilancio dello Stato.

Al fine di favorire l'accesso dei giovani alla professione, quindi, i consulenti finanziari *senior* dovrebbero essere loro stessi agevolati e in questo caso riteniamo che si potrebbe immaginare, a fronte dell'attività formativa, un riconoscimento di credito di imposta pari a 3.000 euro all'anno per incentivare gli anziani ad accompagnare i giovani in questo percorso. Per la parte di affiancamento e quindi per tutto ciò che riguarda

i 24 mesi ulteriori che servono a portare effettivamente nel mondo del lavoro i giovani, si potrebbe valutare un credito d'imposta pari a 6.000 euro. Naturalmente, se separatamente fossero identificati i due momenti, i termini, secondo la nostra proposta, sarebbero questi. Diversamente, se ci fosse un progetto unitario – nella maggioranza dei casi è così, perché quando si segue un giovane lo si fa addirittura dalla scuola superiore, quindi lo si accompagna alla professione (lo facciamo già oggi con grande fatica) – sia il ruolo di soggetto ospitante, sia l'attività di supervisione potrebbero beneficiare di un credito d'imposta pari a 7.000 euro. L'idea era quella di invogliare i consulenti anziani a costruirsi il futuro dentro casa e a costruire il futuro per la professione del Paese stesso attraverso l'incentivo a portare i giovani nel mondo della consulenza finanziaria.

A questo si affianca un'altra misura che dovrebbe favorire i giovani, che altrimenti non avrebbero alcun vantaggio quantitativo, oltre a quello qualitativo di poter entrare rapidamente nel mondo del lavoro, che riguarda un progetto sulla previdenza complementare. Questa è un'altra tematica delicata che vive il nostro Paese, come tanti peraltro, anche in virtù dei numeri demografici sempre in evoluzione, in quanto sappiamo bene che a livello previdenziale c'è una crisi profonda rispetto a ciò che si può accantonare in termini di periodi previdenziali durante la vita lavorativa e ciò che poi viene effettivamente erogato, specialmente in questi ultimi anni in cui abbiamo visto modificare la normativa e cambiare anche i termini funzionali della questione. A questo punto, proviamo ad immaginare un giovane che entra nel mondo del lavoro, che inizialmente non avrà guadagni importanti e quindi avrà una contribuzione INPS assai contenuta, che probabilmente per la maggioranza degli anni iniziali sarà minima. A quel punto, questa dote previdenziale minima dovrebbe e potrebbe essere incentivata attraverso un tipo di agevolazione che possa prevedere questo tipo di schema: sappiamo bene che la previdenza complementare è un elemento aleatorio nella cultura media dei cittadini italiani, per cui gli stessi giovani andrebbero educati affinché si possano accantonare del danaro per pensare alla propria pensione. L'idea sarebbe quella di educare i giovani a fare questo tipo di attività, nello stesso tempo immaginando di agevolare fiscalmente questo accantonamento, ovvero di garantire ai giovani, attraverso un versamento volontario, seppur inizialmente minimo, in quanto i versamenti iniziali potrebbero essere bassi in conseguenza dell'esiguità del reddito, un incremento contributivo del 30 per cento riconosciuto come credito di imposta. Immaginiamo quindi di proporre al giovane consulente di accantonare una parte dei propri esigui guadagni già da subito in previdenza complementare attraverso un credito d'imposta per creare le condizioni perché quel versamento possa essere considerato come maggiorato del 30 per cento. Naturalmente, in questo caso si parlerebbe di previdenza complementare, ma ad un altro tavolo, al Ministero del lavoro, si è discusso anche della possibilità di creare un fondo dedicato a questo tipo di soluzione, che prevede di non rivolgersi necessariamente alla previdenza privata, ma di fare un ragionamento un

più complessivo. Si potrebbe pensare ad un progetto che non riguardi solo i giovani consulenti finanziari, ma, se la proposta potesse essere considerata valida, tutti i giovani che accedono al lavoro, con la definizione di una sorta di fondo giovani, all'interno del quale gli stessi possano versare questi contributi volontari e nello stesso tempo vedersi riconosciuto un incremento del 30 per cento attraverso il credito d'imposta. Questo consentirebbe loro di avere quel *booster* iniziale tale da garantire un vantaggio, oltre che un incentivo a misurarsi con il mondo del lavoro in una situazione certamente più concorrenziale di quanto non possa essere quella sorta di avventura verso il mondo del lavoro che spesso i giovani si trovano ad affrontare e che talvolta li spinge a lasciare il nostro Paese, magari allettati da proposte più interessanti in altri Paesi.

Mi fermerei qui. Ho inviato una relazione ben più dettagliata perché possa essere eventualmente approfondita. Sono eventualmente disponibile – come è giusto che sia – a rispondere a domande su evidenze più precise. L'avvocato Amati, che partecipa all'audizione, potrà rispondere a qualche domanda più tecnica che dovesse emergere.

PRESIDENTE. Dottor Conte, una domanda vorrei porgliela io. Lei ha affrontato, nell'ultima parte dell'intervento, il tema della previdenza complementare. La sensazione è che non ci sia la consapevolezza dell'esiguità delle pensioni future totalmente contributive. Vi chiedo come valutate la questione dal vostro osservatorio e se pensate di farne giusta evidenza. Parlo alla luce di un'esperienza relativa al cosiddetto fondo Perseo per la pubblica amministrazione, che stava per saltare per mancanza di iscritti, ma poi le Regioni hanno promosso una campagna di comunicazione spiegandone le caratteristiche e il funzionamento ed evidenziando, soprattutto per i giovani, quale sarebbe stata la pensione futura – cioè niente – rispetto ai versamenti contributivi, e quale sarebbe stato il vantaggio di aderire a un fondo. Ebbene, ci furono migliaia di adesioni.

Vi chiedo come vedete, dal vostro punto di vista, una campagna informativa in questo senso. Il credito di imposta è un ottimo strumento, che insieme ad altri aiuta la fase di incentivazione, ma se a monte non c'è una consapevolezza, anche l'agevolazione rischia di essere inutile. Non ritenete che le due cose dovrebbero andare insieme?

CONTE. Assolutamente, sì, Presidente. Anzi, dico di più: lei ha toccato un tasto delicatissimo che riguarda un tema di cui si parla tanto. Oggi si parla di educazione finanziaria e della consapevolezza degli italiani verso una programmazione dei loro investimenti e delle loro scelte finanziarie. Il problema resta questo. Ci sono un problema strategico e un problema tattico. Quello strategico si risolve soltanto attraverso la produzione di atti e di norme che possano eventualmente istituzionalizzare l'educazione finanziaria e portare specialmente le nuove generazioni a ragionare in maniera totalmente diversa. Non dimentichiamo che la narcosi del debito pubblico e i rendimenti a due cifre dei titoli di Stato di qual-

che decennio fa, peraltro riproposti nell'attuale momento storico con un'inflazione così elevata, hanno un po' minato la curiosità degli italiani ad imparare come fare scelte consapevoli in ambito finanziario.

Il vero problema che però attanaglia la Nazione – lo dico da Presidente dell'Associazione dei consulenti finanziari, in rappresentanza di tutti – è che c'è una scarsa attenzione alla protezione e alla previdenza in Italia, che sono molto accantonate, perché il futuro viene surrogato spesso da altri tipi di investimento, uno su tutti quello immobiliare. È chiaro che c'è la necessità di sensibilizzare fortemente i cittadini italiani rispetto a numeri reali. Sappiamo benissimo quanto sia impattante la problematica legata alla previdenza pubblica e quanto il *gap* previdenziale sia crescente in relazione al valore dell'età del contribuente. La cosa ancora più grave è che in un Paese come l'Italia si considera giovane un quarantenne e l'accesso al mondo del lavoro avviene molto tardi, quindi anche la previdenza pubblica prevede un inizio dei versamenti più tralato nel tempo. Sono quindi assolutamente d'accordo con lei, perché è ovvio che bisogna cercare di trovare quelle modalità comunicative per far sì che aumenti la sensibilità in questo senso. Il tema dei crediti di imposta è un tema pratico, un tema quantitativo che potrebbe incentivare i giovani, ancor più, non solo a restare e a lavorare in Italia, ma anche ad avere quel tipo di educazione. Le dico con orgoglio che personalmente il primo regalo che ho fatto a mio figlio prima che compisse l'anno di età, è stato un fondo pensione, peraltro di appena 1.200 euro l'anno. Probabilmente mio figlio, che oggi ha tredici anni, da adulto mi ringrazierà: indipendentemente dalla quantità di denaro accantonato, sa di avere un fondo pensione, gli ho spiegato lo scopo di quell'investimento, che è un investimento sul suo futuro, su quello che sarà quando io non ci sarò più, ma che tornerà probabilmente utile nell'età più difficile, che è quella *post* lavorativa. Credo che il modello da replicare dovrebbe essere questo.

Noi, dal canto nostro, lo facciamo costantemente. Dico sempre che l'educazione finanziaria, indipendentemente da tutto, si fa quotidianamente dentro le famiglie italiane. Non è un caso che i clienti seguiti dai consulenti finanziari hanno la metà della liquidità sui conti correnti che hanno i clienti *self made* e hanno tutti un fondo pensione e una polizza assicurativa che garantisca sia il caso morte, sia altri rischi, uno su tutti quello relativo alla casa. Basti pensare che l'80 per cento degli italiani è possessore di una casa e soltanto un quarto di costoro ha una polizza a copertura dell'incendio o dello scoppio della casa stessa. È un paradosso nel paradosso. Non si protegge il bene primario perché non si ha una cultura in tal senso. Auspichiamo e siamo disponibili a fornire tutti i contributi teorici e concreti per poter dare una mano in questa direzione.

PRESIDENTE. Del resto, anni e anni a interessi praticamente zero hanno fatto perdere la cognizione del valore finanziario del tempo.

La ringrazio, professor Conte, per il suo contributo e dichiaro conclusa l'audizione.

Audizione di rappresentanti della Guardia di finanza

PRESIDENTE. Passiamo ora all'audizione di rappresentanti della Guardia di finanza. Sono presenti il tenente colonnello Fabrizio Buondonna, Capo Servizio « Imposte dirette e I.V.A. » dell'Ufficio Tutela Entrate del III Reparto-Operazioni, il generale di brigata Carlo Ragusa, Capo del VI Reparto « Affari Giuridici e Legislativi » del Comando Generale, il maggiore Luigi Palma, Capo Sezione « Altri atti normativi, lavori parlamentari » dell'Ufficio Legislazione del VI Reparto – Affari giuridici e legislativi e il colonnello Marco Thione, Capo Ufficio Tutela Entrate del III Reparto-Operazioni. Saluto e ringrazio i nostri ospiti per la presenza.

Lascio dunque la parola al colonnello Thione.

THIONE. Signor Presidente, onorevoli senatori, desidero innanzitutto ringraziare per l'invito rivolto alla Guardia di finanza e porgere i saluti del nostro Comandante generale, il generale di Corpo d'Armata Giuseppe Zafarana, per l'attenzione rivolta al Corpo in questo importante ciclo di audizioni.

Il tema è quello degli strumenti di incentivazione fiscale, con particolare riferimento ai crediti di imposta. È un argomento di indubbia attualità che investe la Guardia di finanza appieno in virtù dei compiti di polizia economico-finanziaria esercitati dal Corpo.

La missione istituzionale del Corpo abbraccia vari segmenti operativi, ne cito in questa sede tre: tutela entrate, tutela uscite e tutela del mercato dei capitali. Cito questi tre settori perché nel prosieguo l'attenzione sarà rivolta alle frodi in materia di crediti e una frode in materia di crediti impatta su tutti questi tre settori: sulla tutela delle entrate, per evidenti motivi; sulla tutela delle uscite, essendo un credito di fatto un'uscita anche se sotto forma non di spesa viva, non di erogazione pura; sulla tutela del mercato dei capitali, perché – come vedremo – queste frodi, almeno quelle macroscopiche rilevate, hanno poi consentito di individuare anche i meccanismi riciclatori.

Prima di affrontare il tema delle frodi, su cui ci soffermeremo, considerata la *mission* istituzionale del Corpo, vorrei in via preliminare evidenziare due elementi distintivi caratterizzanti questo tipo di frodi in materia di crediti. I due elementi caratterizzanti possono essere così sintetizzati. Il primo elemento è che il riconoscimento di un credito di imposta non è subordinato a una preventiva istruttoria da parte della pubblica amministrazione, come invece avviene per altre forme di spesa. Abbiamo detto che il credito non è spesa viva, pur essendo di fatto un'uscita. Il riconoscimento del credito è subordinato, invece, a determinati requisiti auto-dichiarati dal contribuente. Questo meccanismo, chiaramente, ne agevola significativamente la fruibilità, ma al contempo aumenta anche i possibili rischi di comportamenti illeciti.

Il secondo elemento distintivo che vorrei evidenziare in via preliminare a fattor comune è quello che l'illecita fruizione di un credito è ri-

conducibile a una specifica tipologia di evasione, che è l'evasione da riscossione. Anche questo è un aspetto molto importante da evidenziare, perché una frode in materia di crediti, quindi un'indebita compensazione, una frode in materia di cessione, come vedremo più avanti, si traduce in minor gettito *tout court*. Questo è un aspetto importante perché evidenzia l'insidiosità del meccanismo. Non è un mero omesso versamento, che potrebbe essere rilevato anche attraverso dei meccanismi automatizzati, ma l'evasione da riscossione in questo caso, cioè nel caso delle frodi in materia di crediti, si concretizza attraverso l'abuso dello strumento della compensazione dei crediti e quindi è evidente come la condotta sia in qualche modo mascherata, opacizzata attraverso l'indebito utilizzo dello strumento della compensazione. Questo strumento, come è noto, è previsto dall'articolo 17 del decreto legislativo n. 241 del 1997, che ha indubbi vantaggi: quello di consentire al contribuente di non pagare un debito tributario o previdenziale, laddove abbia invece un credito, e questo indubbio vantaggio, che va preservato, deve essere contemperato con l'esigenza di scongiurare dei comportamenti illeciti. I comportamenti illeciti si sono poi diversificati e in qualche modo anche arricchiti – nel testo è spiegato in maniera più dettagliata – dopo l'approvazione del decreto-legge n. 34 del 2020, in quanto la normativa ha esteso il meccanismo della cedibilità a casistiche molto più variegata e più ampie, in concomitanza con una situazione emergenziale e quindi è stato esteso il riconoscimento di *bonus* agevolativi per venire giustamente incontro alle esigenze macroeconomiche di quello specifico momento. La cedibilità dei crediti, prevista dall'articolo 119 del decreto-legge n. 34, inizialmente non aveva limiti e questo è un aspetto importante. È quindi seguito un processo di perfezionamento e di affinamento normativo.

Dopo aver individuato questi due elementi distintivi, possiamo quindi alle frodi in materia di crediti. È importante operare una bipartizione distinguendo le frodi in materia di indebite compensazioni rispetto alle frodi in materia di cessione dei crediti di imposta. Illustrerò questi meccanismi fraudolenti anche attraverso dei riferimenti ad attività operative recenti, ovviamente solo ad alcune che possono essere paradigmatiche ai nostri fini, già rese note ovviamente agli organi d'informazione, che dovranno poi superare il vaglio del giudizio definitivo. I due macrofenomeni – indebite compensazioni da una parte e frodi in materia di cessione dall'altra – sono sicuramente distinti, ma al contempo sono strettamente interconnessi. Questo è un aspetto fondamentale perché il credito oggetto di cessione non potrà che avere quale fine la compensazione, quindi un credito fittizio, se non intercettato preventivamente e tempestivamente, andrà inevitabilmente a trasformarsi in una indebita compensazione. Questi, dunque, i profili di distinzione, ma al contempo di interconnessione fra i due fenomeni.

Illustrerò brevemente, cercando di riassumere quello che è contenuto in maniera più analitica nel testo scritto, le tipologie di illeciti e l'azione di contrasto, partendo dalle indebite compensazioni.

L'elemento accomunante delle indebite compensazioni chiaramente è la creazione di crediti falsi, quindi la fabbrica di crediti tossici. Come vengono fabbricati questi crediti? Il meccanismo più diffuso è la generazione di crediti IVA attraverso fatture per operazioni inesistenti o anche attraverso l'indicazione *tout court* nella dichiarazione IVA di operazioni passive o addirittura l'indicazione *tout court* dell'imposta a credito non corrispondente al vero. Abbiamo rilevato che questo meccanismo spesso è utilizzato nei fenomeni di illecita esternalizzazione di manodopera, quelli che più tecnicamente sono noti come gli pseudo-appalti, dove uno pseudo-appaltante affida dei lavori a uno pseudo-appaltatore, ma di fatto quello che sta facendo altro non è se non una somministrazione di manodopera, ovviamente abusiva, perché è un soggetto non autorizzato.

In maniera meno tecnica, ma indubbiamente chiara, il fenomeno è noto anche come quello delle società serbatoio, dove vengono individuate delle società scatole vuote riempite di lavoratori, quindi sono scatole vuote perché sono prive di struttura, ma sono allo stesso tempo scatole piene perché sono piene di lavoratori che vengono fatti ivi confluire al solo fine di addebitare a quel soggetto interposto tutti gli obblighi previdenziali e tributari, con l'unico scopo *ab origine* di non adempiere ai medesimi.

Un altro meccanismo fraudolento rilevato in tema di indebite compensazioni è senz'altro quello dell'accollo. Per semplificare in questa sede l'esposizione orale rispetto al testo scritto, il meccanismo dell'accollo diventa pericoloso nel momento in cui si sposa con la compensazione. Come è noto, il nostro ordinamento giuridico prevede la possibilità che un soggetto (l'accollante) si accolli i debiti tributari di qualcun altro, che così diviene l'accollato. L'accollante deve essere un soggetto pieno di crediti, nel meccanismo fraudolento; in questo modo, i debiti degli accollati vengono compensati con i crediti che ha in pancia l'accollante. Il nostro Corpo è stato protagonista della repressione di questo meccanismo, che è stato poi arginato dal decreto legislativo n. 124 del 2019, che ha impedito questo « matrimonio » tra accollo e compensazione.

Tuttavia, abbiamo rilevato delle condotte volte ad aggirare questo meccanismo, in particolare – poi lo vedremo nel prosieguo – si procede ad altre forme di condotte fraudolente che poi consistono nella cessione di rami d'azienda o nella fusione per incorporazione di soggetti *target*.

Ad ogni modo, il divieto di « matrimonio » tra compensazione e accollo non è stato l'unico perfezionamento normativo: sono intervenute anche altre misure volte a contenere l'istituto della compensazione e quindi a prevedere dei presidi, in particolare il divieto di compensazione per i soggetti a cui sia stato notificato un provvedimento di cessazione della partita IVA.

Il tema, peraltro, torna significativamente di attualità: ricordo l'articolo 1, commi da 148 a 150, della legge di bilancio per il 2023 in tema di chiusura delle partite IVA « apri e chiudi », su cui torneremo, perché si tratta di un tema fondamentale. Inoltre, ulteriori presidi sono la possibilità di sospendere le deleghe di pagamento, quindi gli F24, da parte

dell’Agenzia delle entrate e il divieto di utilizzo della compensazione nei cosiddetti appalti *labour intensive*, cioè ad alto utilizzo di manodopera. Dunque non è prevista, in queste tipologie di appalti, la possibilità di compensare i crediti con le ritenute fiscali e contributive dei lavoratori dipendenti e bisogna, in sostanza, pagare le ritenute con moneta liquida.

Come dicevo, tuttavia, questi paletti sono stati poi in qualche modo aggirati da altri strumenti fraudolenti e da altri meccanismi. Ricordo una recente indagine del Nucleo di polizia economico-finanziaria di Brescia, con un’ordinanza di custodia cautelare nei confronti di 26 soggetti: il meccanismo era proprio quello a cui facevo poco fa riferimento, quindi o la cessione di rami d’azienda o la fusione per incorporazione, ovvero, non potendo più accollarmi e compensare, mi fondo per incorporazione con un soggetto che ha in pancia crediti fittizi. Questo è ciò che riguarda le tipologie di illeciti in tema di indebita compensazione.

La Guardia di finanza contrasta queste forme di illecito attraverso uno specifico piano operativo, che ha una rilevanza centrale, anche nell’attuale programmazione 2023, su cui poi tornerò nelle conclusioni del mio intervento. Lo facciamo dunque attraverso due tipologie di intervento: gli interventi di polizia tributaria di iniziativa e gli interventi di polizia giudiziaria. Lo facciamo, soprattutto, in maniera mirata, selettivamente repressiva, cioè individuando dei *target* connotati da elevati indici di rischio. L’analisi di rischio a monte, elaborata a livello centrale anche grazie al prezioso supporto della nostra componente speciale, è fondamentale affinché poi vengano rilasciate ai reparti delle posizioni, oggetto di ulteriori approfondimenti a valle, ma già in qualche modo individuate a fronte di elementi di pericolosità.

Ricordo brevemente – poi potrete acquisire maggiore contezza dalla lettura della memoria lasciata agli uffici della Commissione – due analisi di rischio in materia di crediti, la prima delle quali è dominata Zero crediti, con 129 interventi – molto secchi, per così dire, diretti e precisi – per oltre 36 milioni di euro di indebite compensazioni. Altra progettualità e altra analisi di rischio effettuata in collaborazione con l’Agenzia delle entrate è quella denominata Recovery, in materia di crediti di ricerca e sviluppo, previsti dal decreto-legge n. 145 del 2013: anche in questo caso, attraverso mirate posizioni, sono stati rilevati 115 milioni di euro di indebite compensazioni e 81 soggetti sono stati denunciati all’autorità giudiziaria per reati tributari.

Passiamo invece alla seconda tematica, che per certi versi è di maggiore attualità, che è quella delle frodi in materia di cessione dei crediti di imposta, sebbene valga la premessa che ho effettuato all’inizio, ovvero che si tratta di due tematiche strettamente interconnesse. Come affronteremo questo tema, che è complesso anche da un punto di vista tecnico? Abbiamo individuato tre macro-punti: il primo è quello dell’evoluzione normativa; il secondo è l’illustrazione del dispositivo operativo messo in campo dalla Guardia di finanza e il terzo riguarda i principali fenomeni illeciti.

Partiamo quindi dall'evoluzione normativa. Lo farò in maniera estremamente sintetica, al fine di individuare quei passaggi normativi – visto che l'evoluzione normativa la conosciamo – che riteniamo costituire una svolta in termini di presidi antifrode. Il decreto-legge n. 34 del 2020, come è noto, ha introdotto – ne facevo cenno all'inizio – il meccanismo della cedibilità, o meglio lo ha esteso, perché in un primo momento il meccanismo era previsto per specifiche situazioni. Quello che è importante evidenziare è che, in materia di frodi sulla cessione dei crediti fittizi, un prioritario obiettivo di chi compie la frode è fare cassa, cioè fabbricare un credito inesistente, non tanto, soltanto o prioritariamente al fine di compensare con propri debiti, ma con lo scopo principale – almeno questo è quello che abbiamo rilevato nell'ambito delle indagini – di fabbricare un credito inesistente, per trovare poi un cessionario – il più delle volte un intermediario – a cui cedere il credito, per ottenere, in cambio del credito falso, moneta vera. Quella moneta vera, ottenuta a fronte della cessione, abbiamo poi rilevato essere spesso oggetto di immediato dirottamento all'estero e di immediata retrocessione. Da qui poi il tema del riciclaggio, a cui facevo riferimento all'inizio. Nel momento in cui si cede il credito fittizio e si monetizza – noi diciamo, tecnicamente, che si monetizza il credito fittizio – il soggetto fa cassa e, in quel momento, ha tutto l'interesse criminale a far sparire la cassa ottenuta. Il meccanismo della cedibilità è chiaramente un meccanismo incentivante, che consente di monetizzare immediatamente l'intero beneficio fiscale. Come è emerso anche nel ciclo delle precedenti audizioni, esso consente di fare dei lavori anche a soggetti che non hanno le risorse necessarie o che non hanno IRPEF a capienza. Quindi gli aspetti positivi del meccanismo sono ben noti. Si tratta di un meccanismo incentivante, che inizialmente era particolarmente incentivante anche per gli stessi fornitori, perché addirittura, nel caso del superbonus, diventavano titolari di un credito di imposta di importo superiore allo sconto praticato in fattura.

È chiaro che il *vulnus* iniziale della normativa era proprio nella illimitatezza delle cessioni, cioè nella non previsione di presidi specifici, soprattutto con riguardo al numero di cessioni. Non esistevano quindi delle limitazioni in termini di numero di cessioni effettuabili e questo ha comportato che le frodi si concentrassero anche e soprattutto su quei tipi di credito per cui non esistevano limitazioni in ordine all'ammontare delle spese. Il riferimento è per esempio al *bonus* facciate, per il quale peraltro non era inizialmente previsto neppure uno specifico *set* documentale ai fini dell'esercizio delle citate opzioni. È chiaro che il *bonus* facciate, secondo i nostri dati, è uno dei *bonus* che ha maggiormente riguardato i meccanismi fraudolenti e aveva un particolare *appeal*, se non altro per i motivi che ho già esposto, ma anche perché, palesemente, una facciata non costa quanto una caldaia e quindi è possibile cubare un *quantum* di crediti fittizi più elevato.

È proprio alla luce di questa vulnerabilità iniziale della normativa che poi la stessa, anche grazie alle parallele attività investigative svolte sul campo, è stata progressivamente perfezionata. È infatti intervenuto, ed

è stato sicuramente un'importantissima svolta, il decreto-legge n. 157 del 2021, che è andato a modificare il decreto-legge n. 34 del 2020, noto come decreto antifrode. Il decreto antifrode ha previsto tre presidi fondamentali, il primo dei quali ha esteso tutti gli obblighi di documentazione già previsti per il superbonus – ossia il visto di conformità e le attestazioni di congruità delle spese – anche alle altre agevolazioni fiscali, in caso di opzione per la cessione del credito o sconto in fattura.

La seconda fondamentale novità introdotta dal decreto-legge n. 157 è il controllo preventivo sulla circolazione dei crediti, cioè la possibilità per l'Agenzia delle entrate di sospendere temporaneamente gli effetti delle comunicazioni delle cessioni, in presenza di determinati indici di rischio. La Guardia di finanza ha costantemente collaborato con l'Agenzia delle entrate per individuare quei crediti che, *ab origine*, avessero degli elementi macroscopicamente rischiosi. Il terzo aspetto fondamentale previsto dal decreto-legge n. 157 è l'introduzione, che poi è avvenuta attraverso l'articolo 122-*bis*, comma 4, al decreto-legge n. 34 del 2020, del divieto per i soggetti sottoposti alla disciplina antiriciclaggio, quindi *in primis* gli intermediari finanziari, di acquistare il credito al ricorrere di due presupposti, cioè nel caso in cui sussista l'obbligo di segnalazione per operazioni sospette, ai sensi dell'articolo 35, del decreto legislativo n. 231 del 2007, e nel caso in cui l'intermediario finanziario sia impossibilitato a esercitare la cosiddetta adeguata verifica e quindi abbia il cosiddetto obbligo di astensione dall'operazione ai sensi dell'articolo 42 del decreto antiriciclaggio. Quindi, se l'intermediario finanziario è obbligato a effettuare una segnalazione per operazioni sospette o ad astenersi dall'operazione, non può acquistare il credito. Chiaramente appare evidente quanto questo sia efficace da un punto di vista preventivo, perché costituisce una diga che impedisce a quel credito di essere poi monetizzato. Questo è uno dei momenti e dei passaggi più delicati: dal momento genetico del credito, quello della monetizzazione è uno dei passaggi connotati da maggiore delicatezza.

Sono poi intervenute ulteriori modifiche, oltre al decreto legislativo n. 157 del 2021, che non riepilogo in maniera analitica, perché le conosciamo, ma vorrei individuare quelle fondamentali. Si è infatti intervenuti sul numero di cessioni e sulla tipologia dei cessionari, attribuendo un ruolo fondamentale agli intermediari finanziari, che svolgono chiaramente un ruolo di garanzia. Conosciamo la situazione attuale in tema di *bonus* edilizi ed è quella delle cinque cessioni: una prima cessione libera, una seconda, una terza e una quarta, che sono le cosiddette cessioni vincolate fra soggetti qualificati, e una quinta cessione ai correntisti titolari di partita IVA, diversi dai consumatori finali. Più tecnicamente sarebbe corretto dire « fino a un massimo di cinque », perché l'intermediario finanziario ben può cedere il credito al correntista anche prima dell'esaurimento di tutte e cinque le cessioni.

Il secondo aspetto su cui si è intervenuti è quello della tracciabilità. È chiaro che se non è tracciabile, il credito non è monitorabile: tracciabilità e monitoraggio sono strettamente interconnessi. È stato disposto

che i crediti in materia di edilizia non potessero formare oggetto di cessioni parziali dopo la prima cessione ed è stato previsto, a decorrere dal 1° maggio del 2022, un codice identificativo, il cosiddetto bollino sul credito. È chiaro che questo bollino – il codice – è straordinariamente importante da un punto di vista investigativo, perché occorre riuscire ad unire ciò che è a monte con ciò che è a valle, perché l'ultimo cessionario ha in mano un credito, anzi una porzione, visto che il credito viene diviso in rate annuali e quindi può essere oggetto di cessione parziale all'inizio (successivamente no). Dunque è chiaro che ciò che sta a valle deve essere collegato con il momento genetico, che è il momento fondamentale per verificare se quel credito è vero o non lo è. Quindi, il codice identificativo è fondamentale. Lo vedremo anche successivamente: all'inizio, quando non era previsto, ciò creava dei significativi problemi in un'ottica investigativa, perché unire ciò che era a valle con ciò che era a monte era particolarmente complicato, anche perché i passaggi erano numerosissimi, talvolta peraltro tra soggetti dello stesso gruppo, se non anche della stessa famiglia – questo è emerso nell'ambito delle indagini – al solo fine di ostacolare l'identificazione della provenienza.

Che cosa ha fatto la Guardia di finanza contro queste tipologie di frodi, così indubbiamente pericolose? La Guardia di finanza si è subito attrezzata in un'ottica di prevenzione e repressione. Può sembrare tradizionale il richiamo alla prevenzione e alla repressione, ma non lo è affatto. La prevenzione in questo contesto è straordinariamente importante. Ricordo per esempio che, dopo alcune settimane dall'entrata in vigore del decreto-legge n. 157 del 2021, in collaborazione con l'Agenzia delle entrate, sono stati bloccati crediti per un miliardo di euro. È chiaro che la prevenzione è sempre fondamentale, ma lo è in particolare in questo tipo di frodi. Lo dicevamo all'inizio: è evasione da riscossione ed è gettito in meno *tout court*. Nel momento in cui il credito viene monetizzato, il corpo del reato si trasforma in profitto e c'è il rischio che quel profitto venga disperso. Quindi la prevenzione è fondamentale nel contrasto a questo tipo di frode.

Oltre alla prevenzione, la Guardia di finanza ha svolto le proprie tradizionali attività di repressione dei crimini in atto, attraverso le indagini di polizia giudiziaria, con poteri intrusivi e quindi con intercettazioni, indagini finanziarie, pedinamenti, analisi di bilanci e con quello che facciamo tradizionalmente, soprattutto attraverso l'attività volta a seguire i flussi di denaro. Queste attività repressive hanno sempre avuto come elemento accomunante – questo riguarda però tutte le attività del Corpo – il sequestro dei profitti derivanti dalla monetizzazione. Quello era il *target*, che doveva essere restituito alla collettività. In tutto questo hanno avuto un ruolo fondamentale le segnalazioni per operazioni sospette. Tra l'altro ricordo che la Guardia di finanza è l'anello di congiunzione tra il piano preventivo e quello repressivo in materia di riciclaggio e svolge, come confermato dal Ministro dell'economia e delle finanze nel recente atto di indirizzo, un ruolo baricentrico in materia di antiriciclaggio. È chiaro che le segnalazioni di operazioni sospette, le cosiddette SOS, in

questo campo svolgono, come in tanti altri, un ruolo fondamentale e sono un patrimonio informativo che ben può costituire una fonte di innesco per le successive attività.

Vediamo ora quali sono state le tipologie di illeciti che abbiamo riscontrato e rilevato in questa attività di prevenzione e repressione. La casistica è davvero ampia. In questa sede, nel testo scritto, troverete qualche riferimento più analitico. Vorrei ricordare inizialmente delle situazioni macroscopiche, citando alcune operazioni, come l'operazione di Rimini, nota come *Free Credit*, con 35 misure cautelari personali e 23 interdittive, per un ammontare complessivo di 440 milioni di euro di crediti fittizi generati. Gli indagati peraltro erano sfuggiti alle misure cautelari, ma sono stati poi arrestati rispettivamente a Santo Domingo e in Colombia. All'esito delle indagini, la Guardia di finanza ha sottoposto al sequestro preventivo crediti per un ammontare pari a 305 milioni di euro. Si tratta di 305 milioni di euro di crediti nei cassetti fiscali che, se non fossero stati bloccati, si sarebbero trasformati chiaramente in minor gettito. Ad oggi la Guardia di finanza, oltre ai 305 milioni di euro, ha effettuato nell'ambito della medesima operazione misure di sequestro per equivalente per ulteriori 120 milioni di euro, per un ammontare complessivo di 425 milioni di euro di sequestri, il che vuol dire un recupero pari al 97 per cento della frode scoperta.

Oltre al servizio di Rimini, vorrei citare anche il servizio del Nucleo di polizia economico-finanziaria di Roma e la cifra di un miliardo di euro, nell'ambito di un'indagine di polizia giudiziaria, scaturita da un'analisi di rischio dell'Agenzia delle entrate, poi delegata al Corpo dall'autorità giudiziaria. Lo schema di frode era emblematico: due società immobiliari, quindi proprietarie di immobili, riconducibili di fatto ai medesimi soggetti, si sono emesse reciprocamente, in poche settimane, fatture per imponibili di diverse centinaia di milioni di euro, per poi maturare quella cifra complessiva di un miliardo di euro di crediti di cui ho parlato. Si trattava, nel caso di specie, di *bonus* facciate, *bonus* ristrutturazioni, *ecobonus* e *sismabonus*. Come accennavo, c'è un vorticoso flusso di cessioni, talvolta anche tra soggetti appartenenti al medesimo nucleo familiare, il cui solo fine è quello di allungare la catena e di ostacolare le indagini.

Ricordo anche, quale indagine paradigmatica, quella del gruppo di Frattamaggiore, in provincia di Napoli. Ci sono stati, tra l'altro, due interventi, uno nel marzo 2022 e uno nel giugno 2022, per un totale di circa 900 milioni di euro di crediti fittizi. Anche in questo caso i crediti derivavano da *bonus* facciate, *sismabonus*, *ecobonus*, *bonus* locazioni e *bonus* ristrutturazioni. In questo contesto sono emersi casi di persone fisiche titolari di ingenti crediti, del tutto incongrui rispetto ai profili reddituali e patrimoniali dei soggetti che li detenevano. Peraltro poi moltissimi di questi soggetti risultavano percettori o richiedenti il reddito di cittadinanza.

Queste operazioni sono solo alcuni degli esempi, quelli più emblematici, nelle cifre e anche nelle modalità con cui sono state perpetrate

queste frodi, dello sforzo operativo della Guardia di finanza, che dal 15 novembre 2021 ad oggi, quindi nel giro di circa quindici mesi, ha sequestrato crediti fittizi per 3,7 miliardi di euro. Si tratta quindi di 3,7 miliardi di euro di crediti falsi, che se non fossero stati sequestrati avrebbero ridotto debiti tributari veri per tale notevole importo. Quindi, se non fosse intervenuta la misura ablativa, il gettito si sarebbe conseguentemente ridotto.

Oltre a queste frodi macroscopiche, indubbiamente caratterizzate da profili di abnormità, se non altro nelle cifre, possiamo vedere quali altri e ulteriori fenomeni di frode abbiamo rilevato. In questa sede vorrei enunciarne due, anche per essere schematico e individuare due fenomeni da sottoporre ad attenzione. Il primo è quello dei lavori non effettuati, con falsificazione della documentazione certificativa. In cosa consiste la frode? È abbastanza evidente: consiste nella predisposizione di documentazione attestante lavori mai eseguiti e questo chiaramente può avvenire solo quando una delle sentinelle poste a presidio del sistema non adempie adeguatamente ai propri doveri, o anche quando, eventualmente, sia direttamente coinvolta nell'illecito. Com'è noto, il legislatore è intervenuto prevedendo ed estendendo un corredo documentale attestante la sussistenza dei presupposti per la fruizione del beneficio: faccio riferimento all'attestazione di congruità e al visto di conformità, *set* documentale che viene previsto nel caso in cui si opti per la cessione di cui all'articolo 121 del decreto-legge n. 34 del 2020.

È chiaro che questa è una diga. Se questa diga non funziona correttamente e c'è una crepa, allora il credito fittizio passa dalla crepa, arriva a valle e inquina il mercato. Si tratta di un rischio concreto che abbiamo sperimentato sul campo e a tal proposito cito un servizio del nucleo speciale di polizia valutaria – il reparto della Guardia di finanza specializzato nella lotta al riciclaggio – che ha arrestato sei soggetti, nell'ambito di un'indagine afferente alla cessione dei crediti fittizi, per 12 milioni di euro di crediti relativi a interventi in materia di superbonus che non sarebbero stati realizzati. Le condotte illecite, secondo quanto emerso dalle indagini, ad oggi, sarebbero state realizzate con l'ausilio di due professionisti: un ingegnere che avrebbe falsamente asseverato lavori in concreto mai realizzati e un commercialista che avrebbe apposto visti di conformità sulla documentazione legittimante l'accesso al beneficio.

Poi vi è una seconda categoria di illeciti che può essere utile evidenziare, che è quella dei lavori effettuati – a differenza dei primi, che non sono effettuati e si falsifica tutto – ma non corrispondenti a quanto certificato. Questo è un terreno complicato. Si fa riferimento a tutte quelle condotte illecite concernenti quindi lavori eseguiti, ma sovrastimati, oppure privi dei requisiti richiesti dalla normativa di settore. Un esempio consente di fare chiarezza: poche settimane fa il gruppo di Savona ha eseguito un decreto di sequestro preventivo nei confronti di una società operante nel settore edile che aveva praticato lo sconto in fattura e acquisito quindi un credito d'imposta relativamente al *bonus* facciate. In tale contesto è stato riscontrato che tra gli interventi asseverati per

fruire dell'aliquota del 90 per cento erano state inserite anche opere ammesse al 50 per cento. Questo per semplificare, poi nel testo scritto lo trovate descritto in maniera un po' più articolata.

Un'ulteriore attenzione va posta al tema del *décalage* dell'aliquota. Come noto, il legislatore è intervenuto prevedendo un *décalage* nel tempo delle aliquote, ad esempio per i superbonus e il *bonus* facciate. È chiaro che in questo caso la documentazione certificativa potrebbe essere falsificata, al fine di permettere al beneficiario di fruire di una detrazione più elevata rispetto a quella spettante, quindi retrodatando. È quanto emerso – anche in questo caso quindi si tratta di un rischio concreto – da un'indagine del Nucleo di polizia economico-finanziaria di Taranto, che la scorsa settimana ha eseguito un sequestro preventivo di crediti d'imposta relativi al *bonus* facciate, maturati a fronte di lavori fittiziamente imputati al 2021 (aliquota al 90 per cento) ma effettivamente eseguiti a giugno del 2022 (aliquota al 60 per cento).

Vorrei ora tracciare delle considerazioni di chiusura. Abbiamo visto gli elementi caratterizzanti delle frodi, abbiamo visto le due macro-tipologie di frodi (indebite compensazioni e frodi cessioni), ma abbiamo visto anche gli elementi che collegano queste due tipologie. In conclusione vorrei porre dunque l'accento sulle direttive operative della Guardia di finanza per il 2023, ovviamente con riferimento a questo specifico tema e ai presidi antifrode che, alla luce dell'esperienza investigativa maturata, riteniamo siano indispensabili nell'ottica della prospettata ipotesi di razionalizzazione normativa del settore.

Per quel che riguarda le direttive operative per il 2023, la Guardia di finanza anche per il 2023 pone al centro le frodi in materia di crediti. Il 30 gennaio ultimo scorso, quindi circa quindici giorni fa, abbiamo diramato la nostra circolare di programmazione operativa e i crediti sono indubbiamente al centro. Tra i vari motivi, oltre a quelli enunciati in questa sede, vi è anche il fatto che alcuni crediti sono finanziati dal Piano nazionale di ripresa e resilienza: sono 30 i miliardi di euro di crediti finanziati dal Piano nazionale, 14 miliardi di euro cofinanziano i superbonus, 13 miliardi di euro finanzieranno l'investimento Transizione 4.0 e circa 3 miliardi di euro sono destinati a sostenere e a rilanciare il turismo, la cultura, l'istruzione e la ricerca. È per questo motivo che abbiamo dato incarico ai reparti di effettuare approfondimenti in ordine alla sussistenza dei presupposti per la fruizione dei crediti d'imposta in esame, quindi dei crediti PNRR, nel corso di tutte le verifiche fiscali che saranno eseguite nei confronti dei relativi beneficiari. Questo al fine di monitorare i crediti PNRR e anche per un'efficace attività di prevenzione ai fini della tutela della spesa pubblica. Il legame a tutela delle entrate e della spesa pubblica è ancor più forte quando si parla di crediti e nell'audizione abbiamo riportato un esempio. Questo non solo perché il credito è spesa pubblica – di fatto, come dicevamo, lo è: non è spesa viva, ma è spesa pubblica – ma anche per un altro motivo. Faccio un esempio che può essere utile: le indebite compensazioni spesso vengono utilizzate per ottenere dei documenti di regolarità contributiva (DURC), che sono, fra gli altri, un pre-

supposto per accedere a una gara d'appalto. Ecco quindi che un credito d'imposta, quindi una frode in materia di crediti, che impatta sicuramente su reati tributari, finisce poi per impattare sui reati di spesa e poi anche sulle procedure di gara. Vediamo quindi quanto sia necessario un approccio trasversale, che la Guardia di finanza garantisce assolutamente, e multidimensionale, che non guardi solo all'indebita compensazione in sé, che ben può essere talvolta un reato spia.

Quanto alla prevenzione, vorrei ricordare il tema della cessazione delle partite IVA. Spesso in questo settore abbiamo rilevato la creazione di nuove partite IVA, proprio allo scopo di interporle e di farle partecipare al meccanismo di fabbricazione di crediti inesistenti. Ecco che allora diventa fondamentale intensificare – sono state date direttive ai reparti in tal senso – le attività di cessazione delle partite IVA illecite e tossiche, tecnicamente dovremmo dire prive dei requisiti soggettivi e oggettivi di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 633 del 1972. Si tratta, per semplificare, di società « cartiere », scatole vuote, che vanno indubbiamente chiuse.

Nel 2022 la Guardia di finanza ha proposto la chiusura di 1.600 partite IVA. La legge di bilancio per il 2023, ai commi 148, 149 e 150 dell'articolo 1, ha dato un ulteriore slancio, intervenendo sull'articolo 35 del decreto del Presidente della Repubblica n. 633 del 1972. Quindi nella nostra circolare di programma è stato dato ulteriore slancio a questa attività, coerentemente con quanto previsto dal legislatore. Per quanto riguarda la repressione, chiaramente si continuerà con l'aggressione patrimoniale. Oltre i 3,7 miliardi di euro di crediti, appare opportuno citare in questa sede il complesso dei sequestri effettuati dalla Guardia di finanza in tema di reati tributari. Faccio riferimento ai soli reati tributari: il dato riportato nella nostra memoria scritta è pari a 7,5 miliardi di euro, di cui 3,7 di crediti fiscali (faccio riferimento ovviamente all'ultimo biennio, quindi agli anni 2021 e 2022).

L'ultimo tema che vorrei toccare, in chiusura, è quello dei presidi antifrode. L'esperienza investigativa, declinata sinteticamente nell'audizione, consente di affermare che i principali presidi antifrode siano fondamentalmente due, che trovate indicati nel testo scritto in maniera tassativa. Per sintetizzare, ci sono i presidi tecnici da una parte e i presidi antiriciclaggio dall'altra. Per presidi tecnici intendo quelli che abbiamo nominato e quindi l'attestazione della congruità della spesa, il visto di conformità, la tracciabilità, la non illimitatezza delle cessioni, il codice univoco, ovvero il cosiddetto bollino blu, e il divieto di cessioni parziali. Tutti questi sono i presidi tecnici e sono fondamentali. Al contempo però, oltre ai presidi tecnici antifrode, ci sono i presidi antiriciclaggio, che sono anch'essi fondamentali. Per i presidi antiriciclaggio faccio riferimento al decreto-legge n. 157 del 2021 e all'articolo 122-*bis*, comma 4 del decreto-legge n. 34 del 2020. Ricordo che la legge di bilancio, in un passaggio che abbiamo accolto con estremo favore, nel prevedere i crediti per le società energivore e gasivore fa espresso riferimento all'articolo 122-*bis*, comma 4. Quindi la legge di bilancio, in tema di crediti ener-

giovori per le società energivore e gasivore, a cui ho fatto riferimento, esplicita il presidio di cui all'articolo 122-*bis*, comma 4. Questo chiaramente non può che essere accolto con estremo favore dalla Guardia di finanza.

Per concludere, signor Presidente e onorevoli senatori, la sinergia tra queste due macro-categorie di presidi – i presidi tecnici e i presidi antiriciclaggio – costituisce la garanzia più importante per preservare il regolare sviluppo e utilizzo dei crediti d'imposta. Questo richiede uno sforzo corale di tutte le istituzioni coinvolte e di tutti gli attori istituzionali, perché è chiaro che questi presidi tecnici e antiriciclaggio sono rivolti a categorie soggettive diverse. Questi presidi sono fondamentali per creare una diga a monte, che è il tema principale quando si parla di crediti d'imposta, affinché ciò che poi supera quella diga sia il più possibile cristallino e genuino. Quindi la Guardia di finanza continuerà, come ho detto, coerentemente alle direttive del 2023, a profondere il massimo sforzo per rendere robusta questa diga a monte, che è composta dai presidi tecnici e dai presidi antiriciclaggio.

Vi ringrazio per l'attenzione e sono a disposizione per eventuali domande.

PRESIDENTE. Prima di cedere la parola ai colleghi, ringrazio il colonnello Thione per la sua presentazione, molto efficace e chiara.

LOTITO (*FI-BP-PPE*). Faccio i complimenti al nostro auditore per l'esposizione, che sicuramente ci ha messo in allarme su situazioni che avremmo forse potuto sottovalutare. Come sappiamo, c'è un mercato molto elevato di questi crediti e si pone il tema, leggendo la sua relazione, di avere la certezza matematica della loro fruibilità. Dunque ci si pone l'interrogativo se effettivamente essi siano utilizzabili o meno, perché i rischi sono enormi. Penso magari ai crediti certi e sopravvalutati, nella migliore delle ipotesi.

Chiedo dunque cosa dovremmo fare, per avere certezza. Adesso abbiamo infatti problemi di questo tipo. Come è risaputo, a proposito del superbonus ci siamo posti problemi di questo tipo, anche in Commissione bilancio, sull'utilizzo di questi crediti, che vengono reclamati da chi è il detentore effettivo. Ci chiediamo come potrebbero essere utilizzati, per avere la certezza matematica che siano crediti spendibili: questo è il problema. Questi sono dei *warning*, ma poi, sul piano pratico, chi vuole usufruire di questi crediti – mi riferisco al mondo bancario, che oggi ha bloccato l'acquisizione di crediti proprio sulla scorta di queste preoccupazioni e di questi fattori concreti e delle deviazioni che si sono realizzate – cosa dovrebbe fare per avere la certezza matematica dell'utilizzo di questi crediti? Purtroppo le casistiche sono tantissime, al di là di quelle macroscopiche, in cui addirittura non c'è il fabbricato e non c'è nulla. Qui si può trattare però anche della sopravvalutazione dei lavori fatti: c'è dunque una serie di fattori che va a minare la credibilità e l'effettività del credito. Pensiamo quindi ad un operatore che compra un cre-

dito in buona fede. Peraltro, come sapete perfettamente, oggi essi circolano anche con ipotesi di prezzo al 70 per cento del valore, pagando magari in rapporto all'utilizzo dello sconto fiscale. Un operatore che volesse utilizzare effettivamente crediti certi, liquidi ed esigibili, cosa deve fare per avere la certezza? Questo è l'interrogativo che ci si pone e noi come legislatori dobbiamo porci questo problema. Abbiamo infatti una serie di crediti tossici, che fortunatamente sono bloccati, che però hanno investito le banche e anche le Poste. Poi abbiamo una serie di zone grigie, in cui nessuno sa come poterli utilizzare e se possono essere utilizzati. Ci saranno pure i crediti certi, su questo non c'è dubbio, ma ci può essere anche un'asseverazione in malafede e ci possono essere tanti episodi in grado di minare la credibilità del credito stesso.

Quindi, secondo me, dovremmo creare una condizione normativa, che se non altro dal punto di vista formale identifichi la certezza della qualità del credito. Quindi, chi più di voi, con l'apporto del legislatore, può trovare una soluzione? Altrimenti siamo purtroppo tutti paralizzati.

PRESIDENTE. Aggiungo due questioni. Il senatore Lotito poneva giustamente l'attenzione su cosa occorre fare del passato. Riprendo questo aspetto e poi guardiamo anche un po' al futuro. Guardando al passato, vediamo la magia dei numeri: 7,5 miliardi di euro sono sostanzialmente stati scoperti e immaginiamo che un'altra metà sia ancora da scoprire. Questi sono gli incagli, quindi le frodi hanno creato gli incagli. Questo è un dato. La domanda è: dalla stretta di fine novembre scorso in poi, come la mettiamo con le frodi? Questa stretta è servita? Da quel momento in poi le cose viaggiano serenamente? Questo potrebbe infatti essere un pezzo della soluzione di come sistemare il pregresso.

Seconda questione, sempre *pro futuro*: personalmente non sono mai stato convinto che le cose gratis funzionino, perché non esistono pasti gratis, ma è una mia personale opinione. In futuro, secondo voi, se si facesse una normale condivisione (70-30 oppure 80-20), non ritenete che sarebbe questa già, automaticamente, una modalità di prevenzione?

Cito un'ultima questione, uscendo un po' dal tema del *bonus* e del *superbonus*, che riguarda il fenomeno *apri e chiudi*. Il vostro collega, generale Buratti, ha fatto un notevole lavoro sul tema *apri e chiudi* degli esercizi commerciali. Quindi l'*apri e chiudi* vale per questa tipologia, ma vale in generale: per gli esercizi commerciali abbiamo un problema enorme di *apri e chiudi*. Il tema della fideiussione sappiamo essere spinoso per le questioni costituzionali, ma sono dell'opinione che la dovrebbero pagare tutti, perché sono tutti cittadini, di qualunque provenienza essi siano. Non ritenete, soprattutto per evitare frodi di tipo contributivo, che sono le più delicate nell'ambito dell'*apri e chiudi* degli esercizi commerciali, nonché per questioni di concorrenza sleale, perché non versando le imposte, tramite frodi, si mette in difficoltà tutto il sistema, che la fideiussione possa essere una modalità semplice di prevenzione del fenomeno?

THIONE. Rispondo seguendo l'ordine delle domande ricevute.

Il senatore Lotito chiedeva come possiamo fare per garantire che i cessionari ultimi siano tranquilli: questa è la sintesi del suo quesito. Rispondendo al senatore Lotito, rispondo anche alla prima domanda del signor Presidente. Dopo il decreto-legge n. 157 del 2021 è indiscutibile che la situazione sia nettamente migliorata e questo è un aspetto fondamentale. Tra l'altro non è accaduto solo per il decreto-legge n. 157, ma anche per tutti gli interventi di perfezionamento successivi. Ciò ha portato a intensificare quei presidi tecnici di cui parlavamo e i presidi antiriciclaggio. Quindi la risposta non può che essere questa: occorre intensificare e mantenere i presidi che ci sono, sia tecnici che antiriciclaggio.

Sul tema delle imprese apri e chiudi, la Guardia di finanza ha un piano operativo in materia di nuove partite IVA. Abbiamo un *focus* e un'attenzione molto elevata nei confronti dei nuovi soggetti economici, ovviamente selezionando fra questi quelli che hanno degli elementi di macroscopica pericolosità fiscale. Siamo in grado di individuarli e siamo in grado di chiedere la cessazione. Questo è straordinariamente importante, perché chiudere una partita IVA significa impedire che emetta altre fatture per operazioni inesistenti e compia altre indebite compensazioni. In questo la legge di bilancio ha previsto – introducendo il nuovo comma 15-bis.1, dell'articolo 35 del decreto del Presidente della Repubblica n. 633 del 1972 –, la possibilità di invitare il contribuente, ovviamente selezionato sulla base di significativi indici di rischio, presso gli uffici dell'Agenzia. Questa è una novità estremamente importante, perché è chiaro che il contribuente che ha qualcosa da nascondere difficilmente si presenterà all'invito e già questo potrebbe essere uno straordinario successo, perché poi consente intanto di chiudere e poi di porre in essere ogni eventuale ulteriore attività di approfondimento successivo. Quindi il tema dell'impresa apri e chiudi, a cui giustamente il signor Presidente faceva riferimento, non riguarda solo questo settore, ma è un tema molto più ampio. Abbiamo rilevato che anche in questo settore sono state aperte nuove partite IVA per emettere fatture e quindi generare crediti.

Il tema delle aliquote chiaramente è affidato al decisore politico. Per concludere, con una risposta trasversale ai quesiti su un tema di indubbia complessità, faccio un richiamo alla similitudine tra la diga e i presidi. Dopo la diga ci sono le tubature, decise dal legislatore, che decide a chi va il credito, che fine fa, quanti passaggi fa e chi mette le mani su quelle tubature per effettuare i passaggi. Prima però delle tubature c'è la diga e quindi è chiaro che è lì che l'attenzione della Guardia di finanza è rivolta, in un'ottica repressiva, ma anche e soprattutto preventiva.

PRESIDENTE. Ringraziamo i rappresentanti della Guardia di finanza per l'ottima audizione, veramente utile ed esaustiva.

Dichiaro conclusa l'audizione e rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 15,55.

