

# Avvocato Giuseppe Fortuna

Via Val d'Aosta n.98, 00141 Roma  
Tel. 0652978883 - 068607938 (fax) - 3402813453  
P.e.c.: avv.giuseppefortuna@legalmail.it  
E-mail: avvocatofortuna@hotmail.it

Roma, 30 luglio 2020

Preg.mo

Ministro dell'Economia e delle Finanze,  
On. Roberto Gualtieri

(Via p.e.c. all'indirizzo "segreteria.ministro@mef.gov.it")

e, per conoscenza,

Preg.mi

Comandante Generale della Guardia di Finanza,  
Gen. C.A. Giuseppe Zafarana

(Via p.e.c. all'indirizzo "urp@pec.gdf.it")

Direttore dell'Agenzia delle Entrate,  
Avv. Ernesto Maria Ruffini

(Via p.e.c. all'indirizzo "agenziaentratepec@pce.agenziaentrate.it")

Oggetto: Gruppo civico di lavoro "Prevenzione immediata dell'evasione fiscale e contributiva". Istanza di accesso civico generalizzato ex art.5, comma 2, del d.lgs. n.33/2013

Gentile Ministro,

la presente istanza Le viene inviata in nome e per conto del Sindacato Pensionati Italiani (nel prosieguo Sindacato "Spi-Cgil"), con sede nazionale in Roma, via del Frentani n.4, nella persona del Segretario Generale Ivan Pedretti, e dell'Associazione Finanziari Cittadini e Solidarietà (nel prosieguo "Associazione Ficiesse"), con sede nazionale in Roma, via Palestro n.78, nella persona del Segretario Generale Giuseppe Cerchio.

Premesso

- che il Sindacato Spi-Cgil e l'Associazione Ficiesse partecipano al Progetto Italia trasparente (vgs. [www.italiatrasparente.it](http://www.italiatrasparente.it)), iniziativa informata alle Metodologie Etpl (efficienza, trasparenza, partecipazione, legalità) descritte sinteticamente nell'appunto in allegato 1;

- che i Gruppi di lavoro del Progetto Italia trasparente perseguono le finalità di avviare, in ogni territorio del Paese, processi di controllo, valutazione e stimolo al miglioramento continuo ed effettivo delle performance di efficacia e di efficienza delle azioni delle Pubbliche Amministrazioni nelle logiche della “sussidiarietà orizzontale”, di cui all’articolo 118, ultimo comma, della Costituzione;
- che, come descritto nell’appunto in allegato 1:
  - le azioni del Progetto Italia trasparente si basano sui dati meramente numerici pubblicati in documenti ufficiali e/o acquisiti attraverso gli “accessi civici generalizzati” di cui all’articolo 5, comma 2, del d.lgs. n.33/2013, come sostituito dall’articolo 6, comma 1, del d.lgs. n.97/2016
  - nell’ambito del Progetto Italia trasparente sono attualmente in corso il Gruppo di lavoro Partecipazione dei Comuni all’accertamento tributario ([www.italiatrasparente.it/category/foia-partecipazione-comuni-ad-accertamento-tributario/](http://www.italiatrasparente.it/category/foia-partecipazione-comuni-ad-accertamento-tributario/)) e il Gruppo di lavoro Efficienza organizzativa della Guardia di Finanza ([www.italiatrasparente.it/category/foia-efficienza-organizzativa-guardia-di-finanza/](http://www.italiatrasparente.it/category/foia-efficienza-organizzativa-guardia-di-finanza/)),

considerato

- che, come descritto nell’appunto in allegato 2, il Sindacato Spi-Cgil e l’Associazione Ficiesse hanno deciso la costituzione del Gruppo di lavoro Prevenzione immediata dell’evasione fiscale e contributiva;
- che per prevenzione immediata si intendono inedite tipologie di interventi operativi di cui si chiede di valutare l’adozione volti a scoraggiare “sul nascere” l’evasione fiscale e contributiva nei settori economici in cui tali illeciti, in ciascuna singola provincia, si sono verificati e risultano aver prodotto, negli anni precedenti, tax-gap significativi;
- che, se adottati, gli interventi di prevenzione immediata produrrebbero l’immediato aumento del gettito tributario e la successiva riduzione dei tax gap provinciali ;
- che i nuovi interventi operativi saranno sostenuti nei territori e sollecitati dalle Organizzazioni promotrici con azioni di stimolo alla collaborazione nei confronti dei Comuni e delle Forze di Polizia presenti nei territori e con azioni di sensibilizzazione alla partecipazione attiva alla legalità nei confronti dei cittadini e delle categorie produttive,

si chiede

- di voler disporre l’invio, all’indirizzo p.e.c. [avv.giuseppafortuna@legalmail.it](mailto:avv.giuseppafortuna@legalmail.it), dei dati meramente numerici di cui alle “tabelle-tipo” allegate, riguardati sia al livello nazionale sia i livelli provinciali delle regioni Piemonte, Emilia Romagna, Toscana, Lazio, Calabria e Sicilia relativi:
  - per l’Agenzia delle Entrate, ai “risultati delle attività operative” conseguiti nel 2019 nei settori ritenuti afferenti alla prevenzione e al contrasto dell’evasione fiscale e contributiva;

- per la Guardia di Finanza: a) al numero di evasori totali, lavoratori in nero, lavoratori irregolari e datori di lavoro che hanno utilizzato manodopera in nero o irregolare scoperti nell'anno 2019; b) a tutti gli altri "risultati delle attività operative" conseguiti nel 2019 nei settori ritenuti afferenti alla prevenzione e al contrasto dell'evasione fiscale e contributiva;
- vista la novità del progetto, di voler disporre l'avvio dei "dialoghi cooperativi" previsti dal punto 7 della Circolare n. 2/2017 del Ministro per la Semplificazione e la Pubblica Amministrazione.

Si informa

che il presente atto, la corrispondenza intermedia e i dati numerici che perverranno saranno oggetto di pubblicazione e diffusione su siti internet, tra i quali il sito [www.italiatrasparente.it](http://www.italiatrasparente.it).

\* \* \*

Si uniscono:

- in allegato 1, Appunto sul Metodo Etpl per il controllo e la valutazione delle performance delle pubbliche amministrazioni;
- in allegato 2, Appunto sulle finalità del Gruppo di lavoro "Prevenzione immediata dell'evasione fiscale e contributiva";
- negli allegati 3 e 4, le tabelle-tipo dei dati numerici dell'Agenzia delle Entrate e della Guardia di Finanza che si chiede di conoscere;
- in allegato 5, la fotocopia della carta d'identità e del tesserino di iscrizione all'Albo degli Avvocati di Roma dello scrivente Avvocato Fortuna.

Si ringrazia e si porgono deferenti saluti

(Avv. Giuseppe Fortuna)

## Avvocato Giuseppe Fortuna

Via Val d'Aosta n.98, 00141 Roma  
Tel. 0652978883 - 068607938 (fax) - 3402813453  
P.e.c.: avv.giuseppafortuna@legalmail.it  
E-mail: avvocatofortuna@hotmail.it

Roma, 7 agosto 2020

Preg.mo

Ministro dell'Economia e delle Finanze,  
On. Roberto Gualtieri

(Via p.e.c. all'indirizzo "[segreteria.ministro@mef.gov.it](mailto:segreteria.ministro@mef.gov.it)")

e, per conoscenza,

Preg.mi

Comandante Generale della Guardia di Finanza,  
Gen. C.A. Giuseppe Zafarana

(Via p.e.c. all'indirizzo "[urp@pec.gdf.it](mailto:urp@pec.gdf.it)")

Direttore dell'Agenzia delle Entrate,  
Avv. Ernesto Maria Ruffini

(Via p.e.c. all'indirizzo "[agenziaentratepec@pce.agenziaentrate.it](mailto:agenziaentratepec@pce.agenziaentrate.it)")

Oggetto: Gruppo civico di lavoro "Prevenzione immediata dell'evasione fiscale e contributiva" del Sindacato Spi-Cgil e dell'Associazione Ficiesse.

Seguito istanza di accesso civico generalizzato del 30 luglio 2020

Gentile Ministro,

con riferimento all'istanza a seguito, specifichiamo che la richiesta riguarda i dati numerici "attualmente detenuti" dalla Direzione Centrale dell'Agenzia delle Entrate e dal Comando Generale della Guardia di Finanza e che non viene quindi chiesta l'effettuazione di alcuna ulteriore lavorazione e/o rielaborazione.

Nel rimanere a disposizione per l'avvio del richiesto dialogo cooperativo, si porgono i più deferenti saluti.

(Avv. Giuseppe Fortuna)



Associazione Finanziari Cittadini e Solidarietà  
 SPORTELLO NAZIONALE EFFICIENZA E TRASPARENZA  
 www.ficiesse.it

**APPUNTO SULLE "METODOLOGIE ETPL"  
 PER LA MISURAZIONE, IL CONTROLLO E LA VALUTAZIONE DIRIGENZIALE, POLITICA  
 E CIVICA DELLE PERFORMANCE DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI**

## 1. Il Progetto Italia trasparente e le Metodologie Etpl

L'Associazione Finanziari Cittadini e Solidarietà - Ficiesse è un'organizzazione civica costituita nel 1999 che opera nelle logiche della "sussidiarietà orizzontale" di cui all'articolo 118, ultimo comma, della Costituzione e che ha tra le sue finalità (art. 3 dello Statuto) quelle di "stimolare il confronto delle idee sul tema dell'innovazione organizzativa e gestionale dell'Amministrazione Finanziaria, affinché siano resi ai cittadini servizi pubblici connotati da standard di qualità, economicità e produttività pari o superiori a quelli degli altri Paesi dell'Unione Europea" e di "sviluppare costruttivi e trasparenti rapporti tra l'Amministrazione finanziaria e i cittadini".

Il "Progetto Italia trasparente" (vgs. [www.italiatrasparente.it](http://www.italiatrasparente.it)) è stato avviato nel 2017 dall'Associazione Ficiesse e dal Sindacato Pensionati Italiani Spi-Cgil all'indomani dell'introduzione nel nostro ordinamento nuovo diritto di ACCESSO CIVICO GENERALIZZATO (Foia), istituto che permette a "chiunque" di chiedere qualunque dato, documento e informazione detenuto da qualsivoglia pubblica amministrazione per controllare l'effettivo perseguimento delle funzioni istituzionali e il corretto ed efficiente utilizzo delle risorse pubbliche e promuovere la partecipazione al dibattito pubblico.

Il Progetto è informato alle metodologie di contabilità economica e di misurazione delle performance di efficienza e produttività delle pubbliche amministrazioni denominate "Metodologie ETPL", acronimo di efficienza-trasparenza-partecipazione-legalità.

Le metodologie Etpl PARTONO DA UN ASSUNTO: che le performance di efficienza e produttività di qualunque pubblica amministrazione migliorano in modo continuo ed effettivo soltanto se vengono loro assegnati obiettivi espressi in numeri esatti da raggiungere in termini temporali certi (in genere, rappresentati dall'anno) e che, viceversa, tendono a non migliorare se - come spesso avviene - vengono assegnati obiettivi "meramente descrittivi" (coincidenti in genere con incarichi e mansioni).

Quindi, processi di miglioramento reali (e non apparenti) sono possibili soltanto se l'organizzazione basa e rendiconta le sue gestioni annuali sugli andamenti numerici annuali delle tre cosiddette "DIMENSIONI MINIME ESSENZIALI" caratterizzate dalla "fisicità" (quindi, non stimate):

- 1) dei prodotti versati ai "clienti esterni" (OUTPUT);
- 2) degli andamenti territoriali dei fenomeni socio-economici di competenza istituzionale (OUTCOME);
- 3) delle ore/persona impiegate nelle diverse tipologie di processi di lavoro (IMPIEGHI EFFETTIVI).

Il monitoraggio degli andamenti di queste tre dimensioni consente, non soltanto ai dirigenti dell'organizzazione, ma anche al livello politico e alla società civile di verificare se stanno migliorando, o meno, le performance di efficacia di efficienza, di individuare le articolazioni territoriali che hanno conseguito le performance migliori (prestazioni cc.dd. BENCHMARK) e di fissare per l'esercizio successivo obiettivi numerici "esatti" di avvicinamento alle prestazioni benchmark o, per i best in class, di mantenimento delle già raggiunte prestazioni di eccellenza.

## 2. Il motivo della tendenza all'autoreferenzialità delle pp.aa. italiane e i possibili effetti negativi

Le pubbliche amministrazioni italiane navigano nelle parti basse delle classifiche europee dell'efficienza per un MOTIVO PRECISO: il sistema di contabilità economica pubblica entrato in vigore con il decreto legislativo n.279 del 1997 non obbliga le organizzazioni pubbliche a rilevare gli andamenti delle dimensioni essenziali degli impieghi, degli output e degli outcome, né, ovviamente, stabilisce le modalità della loro rappresentazione in bilanci di periodo.

In tal modo, entra automaticamente in vigore il disposto dell'articolo 18 del d.lgs. 165/2001 (il cosiddetto Testo unico del Pubblico impiego) per il quale "i DIRIGENTI preposti ad uffici dirigenziali di livello generale ADOTTANO misure organizzative idonee a consentire la rilevazione e l'analisi dei costi e dei rendimenti dell'attività amministrativa, della gestione e delle decisioni organizzative".

Di conseguenza, i vertici nazionali delle pubbliche amministrazioni sono del tutto liberi di misurare ciò che ritengono, come lo ritengono e addirittura "se" lo ritengono, rimanendo vincolati alla sola contabilità finanziaria, come dimostra il ricorso a spending review di tipo lineare, e non selettivo, degli anni scorsi, che paradossalmente danneggiano proprio le amministrazioni più efficienti.

D'altra parte, se codice civile, discipline ragionieristiche e leggi d'imposta consentissero a ciascun imprenditore di decidere in piena discrezionalità quali poste considerare elementi positivi e negativi di reddito e con quali criteri contabili rappresentarle nei bilanci di periodo, chi pagherebbe le imposte?

Il carattere di autoreferenzialità tende a svilupparsi lungo i seguenti principali stadi:

- a) pubblicazione dei "risultati operativi annuali" (gli andamenti degli output) effettuata con modalità e criteri sempre più discontinui e asimmetrici con tendenza ad evidenziare i risultati positivi e ad omettere quelli che possono creare imbarazzo;
- b) decisioni organizzative che sottraggono risorse umane alle attività di produzione diretta aumentando quelle impiegate in attività strumentali e di supporto, attraverso:

- aumenti ingiustificati (e talvolta abnormi) del numero dei dirigenti;
- conseguente aumento dei livelli gerarchici di direzione e controllo;
- costituzione di unità organizzative interne "inutili" destinate a obiettivi meramente descrittivi;

c) forte resistenza a rendere noti gli andamenti numerici degli impieghi effettivi, che permettono agli osservatori esterni di valutare con esattezza il grado di "efficienza organizzativa" dell'istituzione.

Con l'aumentare del livello di autoreferenzialità aumentano in modo esponenziale i rischi di comportamenti opportunistici, come il semplice "far nulla", e nei casi più gravi di comportamenti del tutto devianti, come le false timbrature dei badge di presenza e la corruzione sistemica e pulviscolare.

### 3. I percorsi Etpl per il miglioramento immediato

In attesa dell'auspicabile riforma del sistema di contabilità economica pubblica, le metodologie Etpl permettono di avviare - comunque - dei percorsi di miglioramento immediato delle performance di efficienza, di efficacia e di produttività di qualunque organizzazione sia finanziata da imposte, tasse e contributi (comprese quindi le società controllate e partecipate).

Tali miglioramenti si ottengono attraverso due tipologie di percorsi: i percorsi "dall'alto", avviati su iniziativa dei dirigenti di vertice ai sensi del già citato articolo 18 del d.lgs. n.165/2001, e i percorsi "dal basso", su iniziativa di stakeholder esterni (associazioni di categoria, organizzazioni civiche, organizzazioni sindacali, movimenti politici, ecc.). Le due tipologie di percorsi si sviluppano lungo le fasi di seguito sintetizzate.

#### PERCORSI ETPL DALL'ALTO

Fase n.1 – Realizzazione, se non ancora esistenti, di sistemi informativi sugli andamenti numerici territoriali di impieghi, output e outcome.

Fase n.2 – Individuazione delle articolazioni benchmark che hanno ottenuto le prestazioni migliori in termini quantità e qualità degli output prodotti, di andamenti degli outcome territoriali e di minori quantità di ore/persona impiegate in attività di funzionamento.

Fase n.3 – Verifiche "in loco" dell'effettività dell'eccellenza delle prestazioni benchmark con rilevazione delle modalità di organizzazione e lavorazione adottate.

Fase n.4 – Illustrazione alle articolazioni non-benchmark delle modalità di organizzazione e lavorazione adottate dai benchmark .

Fase n.5 – Fissazione per l'anno successivo di obiettivi numerici esatti di graduale avvicinamento alle prestazioni benchmark o di mantenimento dei già raggiunti livelli di eccellenza.

#### PERCORSI ETPL DAL BASSO

Fase n.1 – Costituzione da parte delle organizzazioni civiche promotrici di uno o più "Gruppi di lavoro".

Fase n.2 – Presentazione di istanze di accesso civico generalizzato con richiesta alle pubbliche amministrazioni dei dati numerici (annuali o pluriannuali), di cui l'organizzazione già dispone, sugli andamenti territoriali di impieghi/output/outcome che si intendono misurare e comparare.

Fase n.3 – Analisi dei dati pervenuti e valutazione della corretta rilevazione da parte dei sistemi informativi in uso degli andamenti numerici territoriali di impieghi, output e outcome.

Fase n.4 - Individuazione delle articolazioni benchmark.

Fase n.5 – Verifiche “in loco” dell'effettività delle prestazioni benchmark attraverso interviste agli stakeholder territoriali.

Fase n.6 – Richiesta del gruppo/gruppi di lavoro ai dirigenti delle pp.aa. di essere auditati per partecipare ai momenti della fissazione degli obiettivi annuali da raggiungere e, ad anno trascorso, della valutazione dei risultati effettivamente raggiunti.

In tutte le fasi, è fondamentale inviare ai media nazionali e locali comunicati-stampa di informazione ai cittadini e alle organizzazioni civiche delle attività in corso e dei risultati ottenuti.

#### 4. L'Agenzia delle Entrate e il Gruppo di lavoro “Partecipazione dei Comuni all'accertamento tributario”

L'Associazione Ficiesse, a differenza di quanto fa dal 1999 nei confronti della Guardia di Finanza, non ha ancora svolto analisi sull'efficienza organizzativa dell'Agenzia delle Entrate.

Nell'ambito del Progetto Italia trasparente, il Sindacato Spi-Cgil e l'Associazione Ficiesse hanno avviato a novembre del 2017 il Gruppo di lavoro “Partecipazione dei Comuni all'accertamento tributario”, presentando un accesso civico generalizzato (vgs. [www.italiatrasparente.it/category/foia-partecipazione-comuni-ad-accertamento-tributario/](http://www.italiatrasparente.it/category/foia-partecipazione-comuni-ad-accertamento-tributario/)) all'Agenzia delle Entrate per conoscere:

- quante “segnalazioni qualificate” sono state inviate dai Comuni italiani;
- quante sono state oggetto di lavorazione da parte degli Uffici;
- con quali criteri sono state selezionate;
- quali risultati in termini di accertamenti effettuati e di incassi sono stati raggiunti.

Quanto ai criteri di selezione, il livello nazionale dell'Agenzia ha rappresentato di non poter fornire le informazioni richieste giacché tali decisioni sono assunte dai livelli territoriali; quanto ai dati, sono stati inviati tabulati analitici sulle 93.693 segnalazioni inviate tra il 2008 e il 2016 da 1.647 Comuni italiani.

Su tali dati il Gruppo di lavoro ha prodotto il report valutativo del 28 febbraio 2018 (vgs. [www.italiatrasparente.it/wp-content/uploads/2018/02/Report-valutativo-GdL-Partecipazione-Comuni-accertamento-tributario.pdf](http://www.italiatrasparente.it/wp-content/uploads/2018/02/Report-valutativo-GdL-Partecipazione-Comuni-accertamento-tributario.pdf)).

Da un successivo accesso civico (vgs. <https://www.italiatrasparente.it/segnalazioni-qualificate-comuni-anno-2018/>) è emerso che nel 2018 le segnalazioni hanno subito un vero e proprio “crollo” scendendo a sole 1.286.



Le cause di tale fenomeno saranno approfondite congiuntamente al Gruppo di lavoro avviato in data odierna.

**5. La situazione attuale della Guardia di Finanza e il Gruppo di lavoro sull'efficienza organizzativa del Corpo**

Come anticipato nel paragrafo precedente, l'Associazione Ficiesse, fin dalla sua costituzione, svolge analisi sull'organizzazione e sui risultati della gestione della Guardia di Finanza.

Negli ultimi anni, si sono verificati nel Corpo due accadimenti che si teme possano avere RIPERCUSSIONI NEGATIVE sulle performance di efficienza, efficacia e produttività dell'Istituzione.

È stato innanzi tutto notato che prima delle riforme degli anni 2000-2001 la Guardia di Finanza disponeva di una consistenza organica media di sessantacinquemila unità di personale (64.577 è il dato contenuto nella Direttiva generale per l'azione amministrativa del 1999), di cui circa 120 Ufficiali dirigenti, con un rapporto di un dirigente ogni 537 Finanzieri. Tra il 2010 e il 2017, i dirigenti del Corpo, come risulta dalla tabella n.1, sono passati da 352 a 476, nel 2018 sono "balzati" a 1.698 e nell'anno in corso, stando alle previsioni della Direttiva generale del Ministero dell'Economia, raggiungeranno quota 1.808, con un rapporto di un Ufficiale dirigente ogni 32 Finanzieri.

Tabella n.1  
CONSISTENZA ORGANICA DELLA GUARDIA DI FINANZA  
(Fonti: Direttive generali MEF)

ANNI SOLARI	CONSISTENZA ORGANICA		
	(a) Totale Finanzieri	(b) di cui Dirigenti	(c) Rapporto Dirigenti/Finanzieri (a - b : b)
2010	65.021	352	1 ogni 184
2011	66.690	485	1 ogni 137
2012	63.496	398	1 ogni 159
2013	60.220	306	1 ogni 196
2014	61.500	332	1 ogni 184
2015	59.719	452	1 ogni 131
2016	59.508	453	1 ogni 130
2017	59.878	476	1 ogni 125
2018	59.574	1.698	1 ogni 34

2019	59.462	1.689	1 ogni 34
2020	59.601	1.808	1 ogni 32

Nel contempo, come risulta nella tabella n.2, i "risultati operativi" nel settore del contrasto all'evasione fiscale e contributiva sono stati forniti, a partire dal 2014, con modalità sempre più discontinue, frammentarie e asimmetriche.

Tabella n.2  
**RISULTATI CONSEGUITI DALLA GUARDIA DI FINANZA**  
**NEI SETTORI DEL CONTRASTO AL SOMMERSO FISCALE E AL SOMMERSO DI LAVORO**  
(Fonti: Relazioni annuali/Comunicati stampa GDF)

ANNI SOLARI	RISULTATI OPERATIVI CONSEGUITI NEI SETTORI DEL CONTRASTO AL SOMMERSO FISCALE E DEL LAVORO					
	(a) Evasori totali scoperti	(b) Totale elementi positivi non di- chiarati e costi non deducibili constatati (in miliardi)	(c) Totale elementi positivi non di- chiarati e costi non deducibili constatati da evasori totali (in miliardi)	(d) Lavoratori in nero scoperti	(e) Lavoratori irregolari scoperti	(f) Datori di la- voro che hanno utiliz- zato mano- dopera in nero o irregolare scoperti
2010	8.850	49,245	20,263	18.541	5.508	7.822
2011	7.493	50,584	20,991	12.676	dato non fornito	5.420
2012	8.617	22,723	34,458	16.233	13.837	6.655
2013	8.315	16,138	29,8	14.220	13.385	5.338
2014	7.863	dato non fornito	dato non fornito	11.936	13.369	5.082
2015	8.485	dato non fornito	dato non fornito	11.290	12.428	5.184
2016	8.343	dato non fornito	dato non fornito	10.449	8.766	4.629
2017*	dato non fornito	dato non fornito	dato non fornito	dato non fornito	dato non fornito	dato non fornito
2018*	dato non fornito	dato non fornito	dato non fornito	dato non fornito	dato non fornito	dato non fornito
2019	9.020	dato non fornito	dato non fornito	dato non fornito	dato non fornito	dato non fornito

(\*) Nei comunicati-stampa diffusi in occasione delle "Feste del Corpo" del 2018 e del 2019 sono stati forniti i dati relativi non ai dodici mesi del 2017 e del 2018 ma ai periodi 1.1.2017-31.5.2018 e 1.1.2018-31.5.2019 con duplicazione dei risultati conseguiti nei mesi gennaio/maggio 2018.

Altro elemento di preoccupazione per l'Associazione è stata la decisione del Comando Generale di costituire, a decorrere dal 2019, dei nuovi reparti - non operativi - denominati "Comandi di Gruppo", portando in tal modo A CINQUE i livelli di direzione e controllo del Corpo (Comando Generale, Comandi Interregionali, Comandi Regionali, Comandi Provinciali e Comandi di Gruppo) a fronte dei soli DUE della Polizia di Stato (Dipartimento della Pubblica Sicurezza e Questure).

Alla luce di tali accadimenti, poiché la Guardia di Finanza dispone da oltre vent'anni di un evoluto sistema informativo (activity based) denominato "Siris", sugli impieghi effettivi delle risorse umane, a settembre del 2018 l'Associazione Ficiesse ha inviato al Comando Generale della Guardia di Finanza, nell'ambito del Progetto Italia trasparente, un'istanza di accesso civico generalizzato (vgs. <https://www.italiatrasparente.it/category/foia-efficienza-organizzativa-guardia-di-finanza/>) per conoscere gli esatti totali delle ore/persona impiegate negli anni 2015-2017 in attività di direzione e controllo (codici Siris C), in attività di funzionamento (codici Siris F) e in attività di esecuzione dei servizi operativi (codici Siris E):

- dal Comando Generale;
- dall'insieme di tutti i Comandi Interregionali;
- dall'insieme di tutti i Comandi Regionali;
- dall'insieme di tutti i Comandi Provinciali;
- dall'insieme di tutti i Reparti operativi di diretta esecuzione del servizio.

L'istanza è stata rigettata dal Comando Generale con provvedimento del 26 ottobre 2018, sostenendo che la pubblicazione di tali informazioni numeriche, sebbene così fortemente aggregate e riferite ad anni completamente trascorsi, avrebbe potuto "comportare un pregiudizio concreto e attuale alla sicurezza nazionale, anche con riguardo alle implicazioni inerenti alla sicurezza economica e finanziaria del Paese e, mediamente, dell'Unione Europea, alla difesa e alle questioni militari, alla sicurezza pubblica e all'ordine pubblico".

Il diniego dell'Amministrazione è stato ritenuto legittimo dal T.A.R. di Roma , in sede di appello, Consiglio di Stato, sicché è in preparazione un ricorso alla C.E.D.U. con richiesta di valutare l'eventuale violazione dell'articolo 10 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo.



APPUNTO  
SUL GRUPPO DI LAVORO SPI-FICIESSE  
"PREVENZIONE IMMEDIATA DELL'EVASIONE FISCALE E CONTRIBUTIVA"

1. Finalità dell'iniziativa per la prevenzione immediata dell'evasione fiscale e contributiva

Con l'odierno accesso civico generalizzato il Sindacato Pensionati Italiani Spi-Cgil e l'Associazione Finanziari Cittadini e Solidarietà Ficiesse avviano, nell'ambito del Progetto Etpl Italia trasparente, il Gruppo di lavoro "Prevenzione immediata dell'evasione fiscale e contributiva", articolato su un livello nazionale e più livelli territoriali delle regioni Piemonte, Emilia Romagna, Toscana, Lazio, Calabria e Sicilia.

L'iniziativa si raccorda al Gruppo di lavoro in corso denominato "Partecipazione dei Comuni all'accertamento tributario" e raccoglie le indicazioni e i suggerimenti contenuti nei Report dell'OCSE e del Fondo Monetario Internazionale, entrambi del 2015, secondo i quali nel nostro Paese:

- o gli accertamenti sono spesso infruttuosi perché manca una strategia generale, concepita con un approccio "olistico" che coordini le azioni dei diversi soggetti istituzionali che costituiscono l'amministrazione finanziaria<sup>1</sup>;
- o l'approccio "olistico" deve essere concepito con il fine prioritario di stimolare e migliorare l'adempimento volontario dei contribuenti e individuare con immediatezza e sanzionare prontamente quelli inadempienti<sup>2</sup>;
- o bisogna dare priorità allo sviluppo di una strategia per combattere la non-compliance coordinando strategie territoriali e interventi operativi di Agenzia delle Entrate e Guardia di Finanza<sup>3</sup>;

1

*"Gli sforzi per ridurre la non-compliance si sono concentrati storicamente sulle verifiche e i controlli, con il risultato che gli accertamenti, come riportato, sono spesso infruttuosi in assenza di una strategia generale tra i soggetti coinvolti nell'amministrazione fiscale nell'affrontare la questione in modo olistico" (pagina 4 Report OCSE).*

2 *"Ciò che serve è una riforma strutturale che si traduca in cambiamenti comportamentali da parte di tutti i soggetti interessati piuttosto che di cambiamenti puramente istituzionali" (pag. 5 Report OCSE);*

3

*"La priorità dovrebbe essere data allo sviluppo di una strategia per combattere la non-compliance, coordinando le Agenzie, la Guardia di Finanza ed Equitalia" (pag. 5 Report OCSE)*

- o il processo di definizione degli obiettivi da assegnare annualmente va strutturato con un approccio, oltre che nazionale (top-down), che consideri anche le manifestazioni dell'evasione fiscale e contributiva tipiche dei singoli territori<sup>4</sup>;
- o gli interventi di prevenzione della non-compliance della Guardia di Finanza devono essere calibrati sulle caratteristiche territoriali dell'evasione fiscale e contributiva, devono essere indirizzati dall'Agenzia delle Entrate<sup>5</sup> per valutarne l'efficacia nella riduzione dell'economia informale<sup>6</sup>;
- o negli interventi di prevenzione della non-compliance è necessario applicare il "principio della segmentazione" per dividere la popolazione dei contribuenti in gruppi più piccoli e meglio gestibili in base alle caratteristiche economiche e sociali di ciascun territorio in modo da affrontare in modo efficace i problemi di compliance tipici degli andamenti di ogni singolo tax-gap<sup>7</sup>.

## 2. Le azioni dei Gruppi di lavoro nazionale e territoriali

La nuova iniziativa di Spi-Cgil e Associazione Ficiesse parte dalla constatazione che, come esposto nelle "Relazioni sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva" presentate nel 2017, nel 2018 e nel 2019 dalla Commissione presieduta dal Prof. Enrico Giovannini, è oggi possibile effettuare stime attendibili dell'evasione fiscale e contributiva misurate sugli andamenti dei tax-gap dei singoli territori distinti per singoli settori economici.

Il Gruppo di lavoro intende, quindi, sollecitare l'avvio di azioni di "prevenzione immediata", inedite e diverse da quelle di cooperative compliance, attraverso l'avvio di percorsi Etpl dal basso volti all'incentivazione di FORME DI COOPERAZIONE E DI INTERSCAMBIO INFORMATIVO tra gli Uffici/Comandi territoriali di Agenzia delle Entrate e Guardia di Finanza, da una parte, e Comuni, Polizie locali, Commissariati di Pubblica Sicurezza e Comandi territoriali dell'Arma dei Carabinieri, dall'altra.

---

4 *"Il processo di definizione degli accordi tra le agenzie ed il MEF (convenzioni) è caratterizzato da un elemento distorsivo rappresentato da una impostazione operativa di tipo top-down"* (pag. 8 Report FMI).

5 *"L'Agenzia delle Entrate deve giocare un ruolo chiave nell'identificare e condurre l'implementazione di miglioramenti che facciano fare dei passi avanti per promuovere la voluntary compliance, scoraggiare la non compliance e incrementare la performance del sistema fiscale"* (pag. 16 Report FMI).

6 *"Le due direzioni centrali dell'AdeE e la GdF forniscono risposte indipendenti con insufficiente attenzione alla necessità di valutare il costo complessivo e l'efficacia di queste attività nella riduzione della 'economia informale', e non vi è nessun singolo punto di contatto per i risultati"* (pag. 30 Report FMI).

7 *"Il principio della segmentazione viene applicato per dividere la popolazione dei contribuenti in piccoli gruppi più gestibili in base alle caratteristiche comuni e ai rischi potenziali. I rischi di compliance sono così identificati e messi in ordine di priorità per assicurare che i principali problemi di compliance, che contribuiscono al tax gap, siano adeguatamente affrontati"* (pagina 30 Report FMI).

Vista la novità dell'iniziativa, il Gruppo di lavoro considererà le province di due regioni del nord (Piemonte ed Emilia Romagna), due del centro (Toscana e Lazio) e due del sud (Calabria e Sicilia), nelle quali si chiederà di partecipare alla fissazione degli obiettivi degli interventi di prevenzione immediata e di verificare, ad anno concluso, i risultati raggiunti in termini di maggiori incassi e di conseguente diminuzione dei tax-gap.

Saranno svolte, in particolare, le azioni di seguito sinteticamente descritte:

- o invio al Ministro dell'Economia e delle Finanze dell'istanza di accesso civico generalizzato per acquisire i dati del livello nazionale e dei livelli provinciali delle sei regioni considerate riferiti (fase della trasparenza):
  - per l'Agenzia delle Entrate: ai "risultati delle attività operative" conseguiti nel 2019 nei settori ritenuti afferenti alla prevenzione e al contrasto dell'evasione fiscale e contributiva;
  - per la Guardia di Finanza: a) al numero di evasori totali, lavoratori in nero, lavoratori irregolari e datori di lavoro che hanno utilizzato manodopera in nero o irregolare scoperti nell'anno 2019; b) a tutti gli altri "risultati delle attività operative" conseguiti nel 2019 nei settori ritenuti afferenti alla prevenzione e al contrasto dell'evasione fiscale e contributiva;
- o richieste alle Direzioni e ai Comandi provinciali dell'Agenzia delle Entrate e della Guardia di Finanza di specificare i rispettivi risultati operativi distinti per settore economico (fase della trasparenza);
- o effettuazione delle comparazioni tra i risultati operativi conseguiti in ciascuna provincia con gli andamenti dei tax-gap provinciali e redazione/pubblicazione dei report valutativi conseguentemente redatti (fase della valutazione dell'efficienza e dell'efficacia);
- o contatti con le Direzioni e i Comandi provinciali dell'Agenzia delle Entrate e della Guardia di Finanza nonché con Comuni, Polizie locali, Commissariati di Pubblica Sicurezza e Comandi territoriali dell'Arma dei Carabinieri per sollecitare iniziative comuni e scambi di informazioni su fatti di evasione fiscale e di lavoro irregolare in quanto attività che si svolgono "alla luce del sole" (fase della partecipazione);
- o richiesta alle Direzioni e ai Comandi provinciali dell'Agenzia delle Entrate e della Guardia di Finanza di essere ascoltati nei momenti della fissazione degli obiettivi annuali agli Uffici e Comandi dipendenti e, a fine anno, della valutazione dei risultati effettivamente conseguiti (fase della partecipazione);
- o avvio di iniziative volte a sensibilizzare i cittadini e gli operatori economici dei territori a collaborare alle iniziative e a tenere comportamenti rispettosi delle leggi fiscali (fasi della partecipazione e della legalità);
- o richiesta di introdurre di meccanismi premiali (come l'abbassamento delle aliquote Imu) nei confronti dei territori in cui i tax-gap delle imposte considerate si siano ridotti in modo consistente (fase della legalità).

Contemporaneamente, verrà avanzata richiesta al Ministro dell'Economia e delle Finanze di disporre che la Guardia di Finanza:

- o riduca i livelli di direzione controllo dagli attuali cinque a tre, attraverso la soppressione degli oltre cento Comandi di Gruppo e dei diciannove Comandi Regionali e assegnazione delle relative competenze ai sovraordinati Comandi provinciali e Comandi Interregionali, realizzando le forti economie di scala consentite dalle tecnologie oggi disponibili;
- o assegni le unità di personale così recuperate (stimate dallo Sportello Efficienza e Trasparenza dell'Associazione Ficiesse in DIVERSE MIGLIAIA) ai Reparti di esecuzione del servizio, peraltro senza spese di trasferimento trattandosi di personale in servizio presso capoluoghi di provincia e di regione;
- o indirizzi il personale così recuperato alle attività "di primo livello tecnico" (quindi, molto più semplici rispetto alle attività di polizia economico-finanziaria e di polizia giudiziaria) della prevenzione immediata dell'evasione fiscale e contributiva.

### 3. Esempi di interventi di prevenzione immediata

A seguire, tre esempi, tratti da una relazione dell'Associazione Ficiesse ad un convegno svoltosi a Lavagna nel 2001 (vgs. [www.ficiesse.it/home-page/896](http://www.ficiesse.it/home-page/896)), che dimostrano quanto semplici, rapidi ed efficaci siano gli interventi di "prevenzione immediata".

#### Esempio n. 1

Lavagna. Si inaugura un nuovo negozio di parrucchiere in via Sanguineti. Qualche giorno dopo, si presentano al titolare della ditta due agenti del "Servizio prevenzione e informazione" del locale Comando GDF. "Gentile signore, le facciamo i complimenti per l'attività appena intrapresa. Le consegniamo questi depliant illustrativi degli uffici dell'Agenzia delle Entrate con i numeri telefonici che può chiamare per ottenere informazioni. Questi altri opuscoli illustrano cosa si deve fare quando si inizia un'attività commerciale. Lo sa che ha trenta giorni di tempo per dichiarare l'inizio dell'attività? Non l'ha ancora fatto? Non si preoccupi, l'aiutiamo noi. Questi sono i modelli da presentare e qui c'è l'elenco dei documenti di allegare. Torneremo a trovarla tra qualche mese".

Risorse umane impiegate nel descritto intervento di "prevenzione immediata" (comprese le attività di preparazione): 25 ore/persona. Risultati: 1) il contribuente dichiara nei termini l'inizio dell'attività; 2) aumenta il gettito delle imposte; 3) diminuisce il tax-gap del settore "Altri servizi alle persone".

#### Esempio n. 2

Cavi di Lavagna. Il signor Garibaldi pubblica un annuncio sul settimanale Seconda Mano: "Affitto appartamento di quattro vani, fronte mare, vista imprendibile, 2 milioni (di lire) mensili". Dopo qualche tempo il signor Garibaldi conclude il contratto con il signor Brambilla, presenta la denuncia all'autorità di pubblica sicurezza e la comunicazione all'Enel ma, preso da mille altri impegni, sta per dimenticarsi di registrare il contratto. Per fortuna, dopo pochi giorni arriva una comunicazione del "Servizio prevenzione e informazione" del locale comando GDF. "Gentile Signor Garibaldi, Le facciamo i nostri complimenti per aver affittato il Suo bell'appartamento di Cavi di Lavagna per il quale, come abbiamo letto su Seconda Mano, chiedeva 2 milioni di lire al mese. Sa-

pendo di farLe cosa gradita, Le inviamo le disposizioni che regolano le locazioni di beni immobili e la modulistica per la registrazione del contratto. La preghiamo di considerarci a Sua completa disposizione e di non esitare, per qualunque necessità, a contattarci al numero telefonico ...".

Risorse umane impiegate nel descritto intervento di "prevenzione immediata" (comprese le attività di preparazione): 15 ore/persona. Risultati: 1) il Signor Garibaldi registra il contratto e includerà il reddito del fabbricato nella dichiarazione annuale; 2) aumenta il gettito delle imposte; 3) diminuisce il tax-gap del settore "Canoni di locazione immobili ad uso abitazione"; 4) può essere abrogato il regime di favore della "cedolare secca" e reintrodotta l'imposizione progressiva ex art.53 della Costituzione.

### Esempio n. 3

Genova. Sopraelevata che taglia il centro storico. Compagno dei grandi cartelloni pubblicitari con su scritto: "Stiamo costruendo posti barca nel porto antico. Affrettatevi ad acquistarli." Il posto barca viene venduto a X milioni (di lire) al metro dalla società Alfa. Lo può sapere chiunque faccia una telefonata al numero indicato sul cartello pubblicitario. Poco dopo l'inizio delle vendite, l'amministratore della società Alfa, ingegner Sempronio, riceve una comunicazione del "Servizio prevenzione e informazione" del locale comando GDF: "Spettabile Società Alfa e gentile Amministratore delegato Ingegnere Sempronio, martedì 20 p.v., alle ore 10, saranno presso la Vostra sede di Genova, via XX Settembre n. 7452/A il Brigadiere Mario Rossi e l'Appuntato Francesco Bianchi per rilevare alcuni dati sull'andamento delle vendite di posti barca presso il porto antico di Genova. Se c'è qualche dubbio sul regime civilistico e tributario delle operazioni o altri problemi di carattere interpretativo od operativo La preghiamo di comunicarci immediatamente, anche per telefono. Potremo studiare per tempo il caso e porteremo le circolari eventualmente esistenti che illustrano la posizione dell'Agenzia delle Entrate. Se poi vorrà presentare interpello, Le diremo come fare e Le consegneremo dei moduli prestampati."

Risorse umane impiegate (comprese le attività di preparazione): 41 ore/persona. Risultati: 1) il contribuente contabilizza le vendite nel modo concordato con l'amministrazione finanziaria; 2) il gettito aumenta; 3) diminuisce il tax-gap del settore "Produzione di beni di investimento".



TABELLE-TIPO DEI DATI RELATIVI ALL'AGENZIA DELLE ENTRATE

Tabella 1

RISULTATI CONSEGUITI NELL'ANNO 2019 DALL'AGENZIA DELLE ENTRATE  
NEI SETTORI DELLA PREVENZIONE E DEL CONTRASTO ALL'EVASIONE FISCALE E CONTRIBUTIVA  
(TOTALE NAZIONALE)

DENOMINAZIONI DEI RISULTATI						
(a)	(b)	(c)	(d)	(e)	(f)	(g)
...	...	...	...	...	...	...
...	...	...	...	...	...	...

Tabella 2

RISULTATI CONSEGUITI NELL'ANNO 2019 DALL'AGENZIA DELLE ENTRATE  
NEI SETTORI DELLA PREVENZIONE E DEL CONTRASTO ALL'EVASIONE FISCALE E CONTRIBUTIVA  
(TOTALI PROVINCIALI)

PROVINCE	DENOMINAZIONI DEI RISULTATI						
	(a)	(b)	(c)	(d)	(e)	(f)	(g)
	...	...	...	...	...	...	...

Piemonte

Torino	...	...	...	...	...	...	...
Cuneo	...	...	...	...	...	...	...
Alessandria	...	...	...	...	...	...	...
Novara	...	...	...	...	...	...	...
Asti	...	...	...	...	...	...	...
Biella	...	...	...	...	...	...	...
Vercelli	...	...	...	...	...	...	...
Verbano C. O.	...	...	...	...	...	...	...

Emilia Romagna

Bologna	...	...	...	...	...	...	...
Modena	...	...	...	...	...	...	...
Reggio Emilia	...	...	...	...	...	...	...
Parma	...	...	...	...	...	...	...
Forlì	...	...	...	...	...	...	...
Ravenna	...	...	...	...	...	...	...
Ferrara	...	...	...	...	...	...	...
Rimini	...	...	...	...	...	...	...

Toscana

Firenze	...	...	...	...	...	...	...
---------	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----

Pisa	...	...	...	...	...	...	...
Lucca	...	...	...	...	...	...	...
Arezzo	...	...	...	...	...	...	...
Livorno	...	...	...	...	...	...	...
Pistoia	...	...	...	...	...	...	...
Siena	...	...	...	...	...	...	...
Prato	...	...	...	...	...	...	...
Grosseto	...	...	...	...	...	...	...
Massa Carrara	...	...	...	...	...	...	...

Lazio

Roma	...	...	...	...	...	...	...
Latina	...	...	...	...	...	...	...
Frosinone	...	...	...	...	...	...	...
Viterbo	...	...	...	...	...	...	...
Rieti	...	...	...	...	...	...	...

Calabria

Cosenza	...	...	...	...	...	...	...
Reggio Cal.	...	...	...	...	...	...	...
Catanzaro	...	...	...	...	...	...	...
Crotone	...	...	...	...	...	...	...
Vibo Valentia	...	...	...	...	...	...	...

Sicilia

Palermo	...	...	...	...	...	...	...
Catania	...	...	...	...	...	...	...
Messina	...	...	...	...	...	...	...
Agrigento	...	...	...	...	...	...	...
Trapani	...	...	...	...	...	...	...
Siracusa	...	...	...	...	...	...	...
Ragusa	...	...	...	...	...	...	...
Caltanissetta	...	...	...	...	...	...	...
Enna	...	...	...	...	...	...	...

TABELLE-TIPO DEI DATI RELATIVI ALLA GUARDIA DI FINANZA

Tabella 1

RISULTATI CONSEGUITI NELL'ANNO 2019 DALLA GUARDIA DI FINANZA  
NEI SETTORI DELLA PREVENZIONE E DEL CONTRASTO ALL'EVASIONE FISCALE E CONTRIBUTIVA  
(TOTALE NAZIONALE)

(a) Evasori totali scoperti	(b) Lavoratori in nero scoperti	(c) Lavoratori irregolari scoperti	(d) Datori di lavoro che hanno utilizzato manodoper a irregolare o in nero scoperti	(e) ...	(f) ...	(g) ...	(...) ...
9.020*	...	...	...	...	...	...	...

(\*) Dato del comunicato-stampa diffuso dal Comando Generale della Guardia di Finanza in occasione della Festa del Corpo del 21 giugno 2020.

Tabella 2

RISULTATI CONSEGUITI NELL'ANNO 2019 DALLA GUARDIA DI FINANZA  
NEI SETTORI DELLA PREVENZIONE E DEL CONTRASTO ALL'EVASIONE FISCALE E CONTRIBUTIVA  
(TOTALI PROVINCIALI)

PROVINCE	DENOMINAZIONI DEI RISULTATI						
	(a) Evasori totali scoperti	(b) Lavoratori in nero scoperti	(c) Lavoratori irregolari scoperti	(d) Datori di lavoro che hanno utilizzato manodopera irregolare o in nero scoperti	(e) ...	(f) ...	(g) ...

Piemonte

Torino	...	...	...	...	...	...	...
Cuneo	...	...	...	...	...	...	...
Alessandria	...	...	...	...	...	...	...
Novara	...	...	...	...	...	...	...
Asti	...	...	...	...	...	...	...
Biella	...	...	...	...	...	...	...

Vercelli	...	...	...	...	...	...	...
Verbano C. O.	...	...	...	...	...	...	...

#### Emilia Romagna

Bologna	...	...	...	...	...	...	...
Modena	...	...	...	...	...	...	...
Reggio Emilia	...	...	...	...	...	...	...
Parma	...	...	...	...	...	...	...
Forlì	...	...	...	...	...	...	...
Ravenna	...	...	...	...	...	...	...
Ferrara	...	...	...	...	...	...	...
Rimini	...	...	...	...	...	...	...

#### Toscana

Firenze	...	...	...	...	...	...	...
Pisa	...	...	...	...	...	...	...
Lucca	...	...	...	...	...	...	...
Arezzo	...	...	...	...	...	...	...
Livorno	...	...	...	...	...	...	...
Pistoia	...	...	...	...	...	...	...
Siena	...	...	...	...	...	...	...
Prato	...	...	...	...	...	...	...
Grosseto	...	...	...	...	...	...	...
Massa Carrara	...	...	...	...	...	...	...

#### Lazio

Roma	...	...	...	...	...	...	...
Latina	...	...	...	...	...	...	...
Frosinone	...	...	...	...	...	...	...
Viterbo	...	...	...	...	...	...	...
Rieti	...	...	...	...	...	...	...

#### Calabria

Cosenza	...	...	...	...	...	...	...
Reggio Cal.	...	...	...	...	...	...	...
Catanzaro	...	...	...	...	...	...	...
Crotone	...	...	...	...	...	...	...
Vibo Valentia	...	...	...	...	...	...	...

#### Sicilia

Palermo	...	...	...	...	...	...	...
Catania	...	...	...	...	...	...	...
Messina	...	...	...	...	...	...	...
Agrigento	...	...	...	...	...	...	...
Trapani	...	...	...	...	...	...	...
Siracusa	...	...	...	...	...	...	...
Ragusa	...	...	...	...	...	...	...
Caltanissetta	...	...	...	...	...	...	...
Enna	...	...	...	...	...	...	...