

LUISS



Cattedra

RELATORE

CORRELATORE

CANDIDATO

Anno Accademico

*«L'Uomo è condannato ad essere libero:
condannato perché non si è creato da sé stesso,
e pur tuttavia libero, perché, una volta gettato nel mondo,
è responsabile di tutto ciò che fa.»*

Jean-Paul Sartre

I POTERI ISTRUTTORI DELL'AMMINISTRAZIONE FINANZIARIA

INDICE.....	5
INTRODUZIONE.....	7
1. I CARATTERI FONDANTI DELL'ATTIVITA' ISTRUTTORIA	
1.1) I principi di autodeterminazione ed autoliquidazione delle imposte.....	11
1.2) La natura dell'obbligazione tributaria e il fondamento dei poteri istruttori.....	16
1.3) I soggetti titolari dei poteri d'indagine.....	22
1.4) Criteri selettivi dei contribuenti per la verifica fiscale.....	24
2. IL CONTROLLO DELLE DICHIARAZIONI DEI REDDITI	
2.1) La dichiarazione dei redditi del contribuente.....	29
2.2) Il controllo automatico.....	36
2.3) Il controllo formale.....	39
2.4) Il controllo sostanziale.....	42
3. ATTIVITA' ISTRUTTORIA SVOLTA IN UFFICIO	
3.1) La richiesta di dati, documenti e a comparire di persona.....	44
3.2) L'invio di questionari.....	46
3.3) Le indagini finanziarie.....	47
3.4) I termini e l'inottemperanza del contribuente.....	55
4. ATTIVITA' ISTRUTTORIA SVOLTA PRESSO IL CONTRIBUENTE	
4.1) Accessi.....	58
4.2) Ispezioni.....	65
4.3) Verifiche.....	69
4.4) Art. 12 legge n. 212/2000.....	71
5. IL PROCESSO VERBALE DI CONSTATAZIONE	
5.1) La conclusione dell'attività istruttoria.....	76
CONCLUSIONI.....	82

GIURISPRUDENZA.....84

BIBLIOGRAFIA.....88

INTRODUZIONE

L'obiettivo della tesi consiste nel fornire una dettagliata analisi dei poteri istruttori demandati agli organi che compongono l'Amministrazione Finanziaria nel suo complesso.

Secondo la definizione dell'Enciclopedia Treccani, per "poteri istruttori" vengono intesi tutti quei poteri autoritativi di natura amministrativistica, finalizzati al controllo del corretto adempimento degli obblighi fiscali dei cittadini. Questi poteri sono definiti "istruttori" dal momento che tutte le attività svolte dai verificatori sono indirizzate a ricostruire il reddito imponibile e, in caso si rilevassero irregolarità formali e sostanziali, sono funzionali all'emissione del provvedimento amministrativo conseguente, e cioè dell'avviso di accertamento.

Attraverso l'avviso di accertamento, l'Amministrazione Finanziaria manifesta la propria pretesa fiscale, accertando eventuali violazioni della normativa tributaria e provvedendo al recupero, non solo dell'imposta dovuta dal contribuente, ma anche delle sanzioni previste dal nostro ordinamento.

Il presente studio descrive, quindi, tutti quei passaggi e quelle attività preordinate all'emissione di tale avviso di accertamento. All'interno di questa particolare attività, di indubbia rilevanza, è il rapporto che intercorre tra il cittadino e l'Amministrazione. Per prima cosa, innegabilmente, vi è un problema di asimmetria informativa costante nel quale versano gli organi del *fisco*. Tale condizione è spiegata dal fatto che il nostro ordinamento è basato sui principi di autodeterminazione e autoliquidazione delle imposte che si esprimono nella dichiarazione dei redditi annualmente presentata da cittadini e aziende del nostro Paese.

È sempre il contribuente, dunque, ad autoliquidare l'imposta e a versare quanto dovuto sulla base della propria dichiarazione. L'Amministrazione è soggetto estraneo rispetto al fatto – o ai fatti – assunti dalla legge a presupposto del tributo ed è terza rispetto al verificarsi di tali circostanze. Questa situazione non è conseguenza di una scelta discrezionale del legislatore tributario italiano ma è, semplicemente, *il riflesso di una reale esigenza organizzativa, secondo cui è improponibile, e comunque antieconomico, dotare ogni imprenditore o professionista di un proprio "sorvegliante fiscale" che ne controlli costantemente l'operato*¹.

Alla luce di queste considerazioni, il ruolo principale dell'Amministrazione Finanziaria è quello di tutelare l'interesse fiscale sotteso a ogni obbligazione tributaria dato che rappresenta *condizione di vita per la comunità, perché rende possibile il regolare funzionamento dei servizi statali*².

L'interesse fiscale è talmente forte da prevalere, in determinate circostanze, anche sul principio dell'inviolabilità del domicilio enunciato nell'articolo 14 della Costituzione.

La normale conseguenza di tutte queste cause appena richiamate è il continuo intervento legislativo volto a semplificare la ricostruzione del reddito effettivo dei contribuenti e a riconoscere in capo all'Amministrazione dei poteri istruttori di portata sempre maggiore. In sostanza, il tributo deve trovare piena attuazione senza l'intervento dell'Amministrazione Finanziaria ma è compito di quest'ultima accertare quanto non dichiarato e riscuotere le somme dovute.

¹ Lupi, R. "Metodi induttivi e presunzioni nell'accertamento tributario", Milano, Giuffrè Editore, 1988, pp. 76.

² Sentenza della Corte Costituzionale numero 45/1963.

Vi è poi la questione della tutela dei diritti del contribuente sottoposto a verifica fiscale. Durante l'intera attività di verifica, il cittadino subisce passivamente i poteri autoritativi dell'Amministrazione Finanziaria. Viene, però, tutelato dal legislatore fiscale grazie alle previsioni contenute nella Legge numero 212/2000. Denominata lo "Statuto dei diritti del contribuente", questa Legge rappresenta uno strumento importante: il contribuente ha, infatti, una vera e propria garanzia dei propri diritti – come, per esempio, quello di farsi assistere durante l'attività istruttoria da un professionista abilitato – e, allo stesso tempo, una limitazione al potere invasivo del *fisco*.

I controlli che l'Amministrazione Finanziaria dispone per accertare l'effettivo reddito imponibile sono principalmente di tre tipologie: i controlli automatici, i controlli formali e i controlli sostanziali. Mentre i primi due controlli si configurano come controlli a basso impatto sulla sfera giuridica del contribuente consistendo, rispettivamente, in procedure di verifica automatiche o di confronto tra quanto dichiarato e la documentazione in possesso dell'Amministrazione Finanziaria, i controlli sostanziali sono quelli più invasivi. Questi ultimi, infatti, si dividono nell'attività svolta in ufficio, durante la quale l'Amministrazione invita i contribuenti a comparire di persona per fornire notizie e dati relativi alla propria situazione fiscale, o invita loro a compilare, firmare e restituire dei questionari; e nell'attività svolta presso il contribuente che riguarda gli accessi, le ispezioni e le verifiche, normalmente svolte dai militari della Guardia di Finanza.

Il presente studio, infine, non può non essere contestualizzato al momento di estrema difficoltà che ha caratterizzato il periodo temporale durante il quale è avvenuta la sua stesura.

La crisi sociale, economica e sanitaria dovuta dalla diffusione pandemica del virus Sars-Cov-2 – il Coronavirus – sta forzando l'umanità a compiere profondi e radicali cambiamenti: dalle abitudini quotidiane ai nuovi assetti aziendali, dal distanziamento sociale alla didattica a distanza, e così via.

In questo nuovo panorama, seppur in maniera meno brusca rispetto ad altri ambiti, anche il sistema fiscale del nostro Paese è chiamato ad un inevitabile cambiamento.

Ogni giorno ci stiamo accorgendo sempre di più che, insieme all'emergenza sanitaria, si sta palesando una crisi economica senza precedenti.

Proprio in questi giorni, la Banca d'Italia ha rilasciato le proiezioni macroeconomiche per l'economia italiana per il prossimo biennio. Nella previsione di base si stima un crollo del Pil per il 2020 del 9,2% con un calo degli occupati pari al 4%. Questo crollo non sarà controbilanciato né dal rimbalzo previsto per il 2021 (+4,8%), neppure da quello previsto per il 2022 (+ 2,5%).

Complici di questa situazione sono l'inevitabile calo dei consumi delle famiglie, il calo degli investimenti, il crollo dei flussi turistici, un netto declino della domanda estera dei beni prodotti nel Paese e la netta contrazione della curva dell'offerta del mercato del lavoro³.

³ Colombo, D. – Marroni, C. "L'epidemia piega il Pil del 9,2% nonostante le misure del governo", il Sole 24 Ore, 6 giugno 2020.

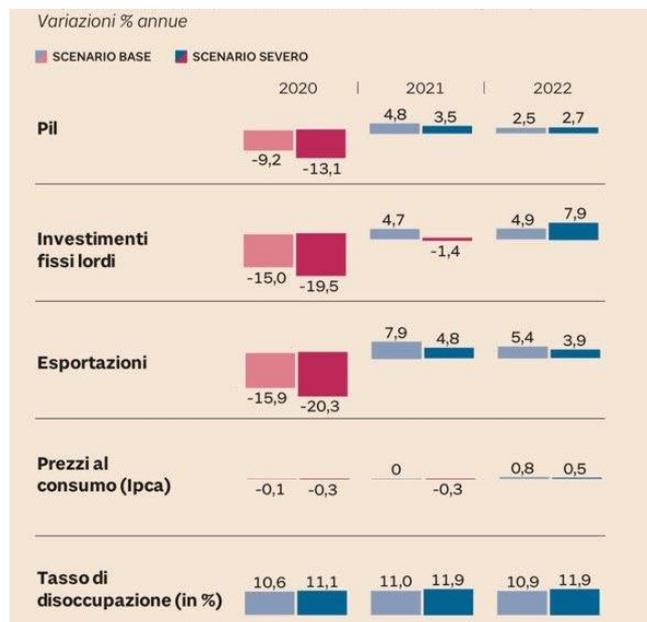


Figura 1 - Previsioni macroeconomiche per l'economia. Fonte: elaborazione su dati Banca d'Italia e Istat, il Sole 24 Ore del 6 giugno 2020.

Non c'è da stupirsi, dunque, che in questo periodo si sia registrato, parallelamente, un crollo del gettito fiscale derivante soprattutto dalle imposte indirette, IVA (-37%) *in primis*. Soltanto nel primo quadrimestre del 2020, infatti, le entrate erariali sono crollate del 4,4% con una variazione negativa di 5,6 miliardi di euro⁴.

In questo contesto di estrema difficoltà, lo studio ha l'obiettivo di rappresentare un'adeguata fotografia della disciplina che guida l'Amministrazione Finanziaria nel controllo degli obblighi fiscali stabiliti dalla Legge. Ciò è più rilevante se si pensa che la crisi di liquidità di famiglie e imprese sta conducendo a un importante incremento del reato di usura e dell'utilizzo di capitali mafiosi, che solo nel mese di marzo ha visto un incremento del 9% rispetto allo scorso anno⁵.

La presente tesi, dunque, si articola in cinque capitoli:

- Nel primo vengono delineati i principi che l'ordinamento tributario italiano ha seguito nel disciplinare i poteri istruttori dell'Amministrazione Finanziaria. Vengono descritti, in primo luogo, le principali evoluzioni normative – la riforma Vanoni e l'emanazione del D. P. R. 600/1973 – che hanno introdotto i principi di autodeterminazione e autoliquidazione delle imposte. Lo studio prosegue tratteggiando le principali caratteristiche dell'obbligazione tributaria, analizzando l'articolo 53 della Costituzione e il principio di indisponibilità. Nella parte conclusiva del capitolo vengono individuati i soggetti titolari dei poteri di indagine e i criteri di selezione dei contribuenti maggiormente a rischio evasione con particolare attenzione al redditometro e agli Indici Sintetici di Affidabilità fiscale.

⁴ Mobili, M. – Parente, G. “Versamenti sospesi e lockdown: entrate giù di 5,6 miliardi, Iva -37%”, il Sole 24 Ore, 6 giugno 2020.

⁵ Ziniti, A. “Coronavirus, la crisi di liquidità dà campo libero alle mafie. Solo a marzo l'usura è cresciuta del 9 per cento”, La Repubblica, 29 aprile 2020.

- Il secondo capitolo contiene uno spaccato sulle principali caratteristiche normative delle dichiarazioni dei redditi delle persone fisiche e delle società, analizzando il caso dell'omessa dichiarazione e l'istituto del ravvedimento operoso. Il capitolo prosegue esaminando le tre tipologie di controllo che vengono effettuate sulle dichiarazioni: il controllo automatico che riguarda le procedure informatiche di controllo applicate a tutte le dichiarazioni; il controllo formale che consiste nell'analisi documentale e di comparazione; il controllo sostanziale che viene attivato nei casi maggiormente a rischio di evasione.
- Il terzo capitolo ha come argomento principale i controlli sostanziali che vengono svolti negli Uffici dell'Amministrazione Finanziaria. Questi riguardano la richiesta di dati, documenti, a comparire di persona e a compilare e riconsegnare questionari. Il capitolo procede con una dettagliata analisi delle indagini finanziarie e con un *focus* specifico sulla composizione dell'Anagrafe Tributaria e sul segreto bancario all'interno dell'ordinamento tributario. Infine, vengono descritte le conseguenze della mancata esibizione e consegna dei documenti richiesti dall'Amministrazione al contribuente.
- Il quarto capitolo esamina l'attività svolta presso il contribuente, partendo da una particolareggiata analisi delle modalità di accesso presso i locali destinati alle attività economiche, presso l'abitazione del contribuente e presso quei locali ad "uso promiscuo".

Successivamente vengono descritte le attività di ispezione – con particolare interesse per il controllo contabile – e di verifica – momento di confronto tra quanto rivenuto in sede di accesso e ispezione con la situazione fiscale dichiarata dal contribuente.

In ultima analisi, viene trattata la disciplina contenuta nella Legge numero 212/2000 e, nello specifico, nell'articolo 12 denominato "*diritti e garanzie del contribuente sottoposto a verifiche fiscali*".

Tra i diritti del contribuente rientrano, per esempio, quelli di essere informato sulle motivazioni che hanno condotto gli operatori dell'Amministrazione Finanziaria ad eseguire l'accesso e la facoltà di rivolgersi al Garante del Contribuente qualora egli ritenesse che l'attività dei verificatori sia stata svolta in modo non conforme alla legge.

- Nel quinto, e ultimo, capitolo viene trattato, con lo studio di un modello predisposto dalla Guardia di Finanza nella Circolare numero 1/2018, il processo verbale di constatazione. Questo verbale rappresenta l'atto conclusivo dell'attività istruttoria. È consegnato in copia al contribuente e contiene tutte le rilevazioni emerse durante le indagini, le richieste effettuate al cittadino, le risposte di quest'ultimo, gli indizi e la documentazione rinvenuta a seguito dell'accesso.

1. I CARATTERI FONDANTI DELL'ATTIVITA' ISTRUTTORIA

Sommario: 1.1 I principi di autodeterminazione ed autoliquidazione delle imposte – 1.2 La natura dell'obbligazione tributaria e il fondamento dei poteri istruttori – 1.3 I soggetti titolari dei poteri d'indagine – 1.4 Criteri selettivi dei contribuenti per la verifica fiscale

1.1 I principi di autodeterminazione ed autoliquidazione delle imposte

Per svolgere un esaustivo studio sui poteri istruttori dell'Amministrazione Finanziaria bisogna analizzare quali sono i principi e le norme del nostro ordinamento giuridico che sono alla base di tali poteri.

La dichiarazione dei redditi, l'autodeterminazione e l'autoliquidazione⁶ delle imposte da parte dei singoli contribuenti rappresentano alcune tra le più rilevanti situazioni giuridiche su cui si basa il funzionamento del sistema fiscale italiano.

L'esistenza di tali obblighi in capo al contribuente è giustificata dall'impossibilità da parte del fisco del calcolo e della riscossione di quei tributi complessi che richiedono dati e informazioni su adempimenti fiscali effettuati durante l'anno dai soggetti passivi.

Bisogna considerare, infatti, che l'Amministrazione Finanziaria versa in una situazione di fisiologica inferiorità cognitiva nei confronti di questi ultimi. Per questo motivo, il legislatore – seppur in modo graduale nel corso degli anni - ha ampliato, in favore dell'Amministrazione Finanziaria, tutti quei poteri e doveri collegati all'obbligazione di pagamento, in virtù della necessità di riequilibrare l'appena citata posizione di asimmetria informativa della stessa Amministrazione⁷.

Tali poteri sono finalizzati, dunque, all'acquisizione di dati, notizie e informazioni per verificare la corretta applicazione e l'osservanza da parte dei cittadini di tutti quegli obblighi fiscali contenuti nella normativa tributaria⁸. I suddetti poteri propri dell'Amministrazione Finanziaria sono definiti "poteri istruttori" dal momento che sono collegati all'emissione di atti impositivi e all'applicazione di sanzioni nel caso venissero riscontrati degli inadempimenti⁹.

I poteri istruttori attribuiti all'Amministrazione Finanziaria sono disciplinati negli articoli 31 del D.P.R. 600/1973 e 51 del D.P.R. 633/1972. Tali poteri, articolati diversamente per ciascun tributo, possono essere suddivisi generalmente in quattro ordini:

- Il potere di richiedere al contribuente e a terzi la trasmissione di dati rilevanti ai fini dell'accertamento;
- Il potere di inviare questionari;

⁶ Per autoliquidazione si intende il calcolo e l'eventuale versamento dell'imposta dovuta, effettuato direttamente dal contribuente, nei casi previsti dalla legge.

⁷ La Rosa, S. "Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze." Giuffrè, Milano, 1990, pp. 216 – 266.

⁸ Napoli, G. – Rocchi, S. "Verifica, accertamento, riscossione e azioni a tutela del contribuente." Cacucci Editore, Bari, 2019, pp. 5-8

⁹ Vanz, G. "Poteri istruttori." Treccani, 2014.

- Il potere di invitare il contribuente a comparire di persona o a mezzo di un proprio rappresentante;
- Il potere di effettuare accessi, ispezione e verifiche sia presso il contribuente che presso terzi¹⁰.

Il presupposto logico legato all'esistenza di tali poteri è racchiuso nella normativa vigente, secondo la quale il tributo deve trovare la piena attuazione senza che sia necessario alcun intervento dell'Amministrazione Finanziaria. Quest'ultima interverrà solo nel caso in cui il contribuente non dichiari compiutamente il tributo o non versi la somma richiesta, compiendo accertamenti e riscuotendo quanto dovuto¹¹.

È possibile notare, dunque, la differenza tra il rapporto d'obbligazione civilistico e l'obbligazione d'imposta. Mentre nel primo caso, seguendo la disciplina del diritto privato, la relazione tra debitore e creditore è – in genere - di sostanziale parità, nell'obbligazione tributaria l'Amministrazione Finanziaria è svantaggiata: in qualità di creditrice del soggetto passivo, contrariamente a un ordinario creditore, essa non conosce *ex-ante* la situazione legata al proprio debitore¹².

È interessante delineare un breve *excursus storico* che ha condotto il sistema fiscale italiano a tale situazione normativa.

È doveroso, *in primis*, effettuare un approfondimento e un'analisi della riforma che ha predisposto l'introduzione obbligatoria della dichiarazione dei redditi nel nostro sistema tributario.

La legge di riferimento in materia è, senza dubbio, la legge di perequazione n.25 del 1951, detta legge Vanoni. Quest'ultimo, economista e accademico italiano, nato a Morbegno in Lombardia nel 1903, è stato il fulcro della riforma del diritto tributario del 1951. Ministro delle Finanze dal 1948 al 1954, Ezio Vanoni, infatti, ha predisposto la riforma doganale e tributaria, ha concorso a fondare la "Cassa per il Mezzogiorno", ad istituire l'Eni e ha presentato lo "Schema decennale di sviluppo"¹³.

La legge n.25 del 1951 ha introdotto:

- Norme sulla dichiarazione annuale dei redditi;
- Norme relative alle imposte dirette;
- Norme sulla riscossione delle imposte dirette;
- Norme sulla rilevazione fiscale straordinaria;
- Norme di favore per la sistemazione di situazioni tributarie contenziose o pendenti;
- Disposizioni relative alla finanza locale;
- Disposizioni transitorie¹⁴.

¹⁰ Si veda nota numero 4.

¹¹ Tesaurò, F. "Istituzioni di diritto tributario, Vol. I: Parte Generale." Utet Giuridica, Roma, 2015, pp 141-142.

¹² Lattanzio, A. "La tutela del contribuente nel procedimento tributario." Edizioni Ad Maiora, Trani, 2012, Capitolo II.

¹³ Magliulo, A. "La politica economica di Ezio Vanoni negli anni del centrismo." Studi e Note di Economia 12.1, 2007, pp 77-114.

¹⁴ Ambrosetti, C. "Ezio Vanoni e la riforma tributaria in Italia." Società Italiana di Economia Pubblica, Pavia, 2004.

Appare evidente come una riforma di questo tipo abbia generato un radicale cambiamento del sistema fiscale italiano di allora. Senza dubbio, la parte di maggior rilevanza storica di tale riforma riguarda il Titolo I della legge n.25 del 1951: “Norme sulla dichiarazione annuale dei redditi”.

È possibile rilevare tre punti di particolare rilevanza che sono stati introdotti nel 1951.

In primis, lo scopo di Vanoni è stato quello di rafforzare la collaborazione tra soggetto passivo e Amministrazione Finanziaria, considerando proprio la dichiarazione elemento essenziale di tale rapporto¹⁵.

Contrariamente a quanto accadeva nel periodo post-unità d’Italia, infatti, “l’iniziativa fiscale” non è stata più prerogativa dell’Amministrazione Finanziaria, appartenendo, invece, al contribuente. Il nuovo sistema che si stava delineando era volto, dunque, all’adeguamento dell’imposizione alla realtà economica dei contribuenti, attraverso uno strumento che tendeva a responsabilizzare sempre di più questi ultimi, ponendo, allo stesso tempo, dei limiti alla legittimità formale dell’intervento autoritativo dell’Amministrazione Finanziaria¹⁶.

In secondo luogo, con la riforma del 1951 il sistema fiscale italiano ha compiuto un primo passo verso un’amministrazione che sia in grado di garantire la partecipazione alle spese pubbliche di ogni cittadino in base alla propria capacità contributiva.

Prima del 1951, le imposte dirette¹⁷ rappresentavano un quarto delle entrate fiscali. Il sistema di allora si fondava, dunque, principalmente sulle imposte indirette¹⁸, caratterizzate dal fatto di gravare sui ceti meno abbienti, colpendo la ricchezza nel momento in cui essa veniva trasferita¹⁹.

Dall’Unità d’Italia fino alla nascita della Costituzione nel 1948 e alle successive riforme tributarie, infatti, il sistema fiscale italiano era contraddistinto da una serie di imposte indirette – le tasse sul macinato, sulla birra e sullo zucchero – e da alcune imposte dirette come le imposte sui terreni e sui fabbricati e l’imposta di ricchezza mobile²⁰.

Il sistema pre-riforma Vanoni, dunque, era prevalentemente basato su imposte indirette. Ciò non solo poneva la maggior parte del carico fiscale sulle spalle dei ceti più poveri, ma andava anche in contrasto – già da allora - con il principio di capacità contributiva²¹.

Inoltre, l’imposizione indiretta scatenava importanti fenomeni di evasione fiscale.

¹⁵ Allorio, G. "Sulla riforma del processo di impostazione e sulla disegnata riforma del processo tributario." *Moneta e credito* 4.16, 1951.

¹⁶ Si veda nota numero 2.

¹⁷ Le imposte dirette sono quelle che colpiscono direttamente la ricchezza prodotta in un determinato periodo di tempo, gravano, dunque, su reddito o patrimonio. Le principali imposte dirette sono l’IRPEF, l’IRES e l’IRAP.

¹⁸ Le imposte indirette colpiscono gli atti di produzione, di consumo e di scambio di beni e servizi attraverso i quali il soggetto passivo dimostra indirettamente la propria capacità contributiva. Le principali imposte indirette sono l’IVA e l’imposta di registro.

¹⁹ Parravicini, Giannino. "Imposte indirette su merci e livello generale dei prezzi (parte I)." *Moneta e Credito* 7.26, 1954.

²⁰ *“L’imposta di ricchezza mobile era un’imposta diretta, speciale e personale che si basava sulla dichiarazione dei redditi che ogni contribuente era tenuto a compilare. Nella dichiarazione si dovevano indicare tutti i redditi non fondiari (questi ultimi erano assoggettati separatamente all’imposta fondiaria). I redditi da sottoporre ad imposizione erano i seguenti: i redditi ipotecari, gli stipendi, le pensioni, gli assegni di qualsiasi specie, i redditi provenienti da benefici ecclesiastici e i redditi industriali, commerciali e professionali, e, in generale, ogni specie di reddito non fondiario che si produceva nello Stato, o dovuto da persona domiciliata o residente nello Stato.”* Definizione disponibile sul sito web del Ministero delle Finanze: www.finanze.gov.it

²¹ L’articolo 25 dello Statuto Albertino, infatti, cita: *“Tutti i regnicoli contribuiscono indistintamente, nella proporzione dei loro averi, ai carichi dello Stato.”*

La nascita della Costituzione nel 1948 fu, inevitabilmente, il moto propulsore della riforma del sistema tributario. L'articolo 53 cita:

*“Tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva.
Il sistema tributario è informato a criteri di progressività”.*

Il Ministro lombardo comprese che erano le imposte dirette ad essere in grado di concorrere alla formazione di un sistema tributario improntato sulla progressività²², permettendo di soddisfare i criteri di equità orizzontale e verticale²³.

L'articolo 53, infatti, introduce i due pilastri sui quali poggia un sistema tributario equo²⁴: il concorrere alle spese pubbliche in ragione della propria capacità contributiva e la progressività del tributo. Il primo concetto si riferisce indubbiamente al criterio che viene utilizzato per determinare quanto dovuto dal singolo cittadino, il secondo è un'indicazione di come l'imposizione debba variare tra contribuenti con capacità contributiva diversa²⁵.

In terzo luogo, la dichiarazione annuale dei redditi è, per lo Stato, una fonte importante di informazioni sui cittadini dal punto di vista economico, sociale e finanziario. Di particolare rilievo è il ruolo delle dichiarazioni annuali nello svolgimento di analisi sulla distribuzione del reddito, sulla dinamica delle entrate fiscali dello Stato e, soprattutto, nel calibrare future politiche fiscali.

Alla luce di tutto ciò, è indubbio che dal punto di vista aggregato, la dichiarazione dei redditi rappresenti “l'architrave del sistema tributario” grazie alla partecipazione attiva di milioni di soggetti passivi attraverso la compilazione e la presentazione di tali dichiarazioni²⁶.

È meritevole di menzione l'espressione che Ministro Ezio Vanoni pronunciò al Senato alcuni momenti prima del malore fatale che lo colse il 22 febbraio 1956:

“Per il futuro non vi proponiamo strade colme di rose, ma [...] noi possiamo risolvere gran parte dei problemi del nostro Paese e li risolveremo nella misura nella quale [...] sapremo chiedere ad ognuno la sua parte di sacrificio, proporzionata alla sua capacità di sopportazione”²⁷.

²² È importante precisare che l'art.53 non implica che ogni imposta risulti progressiva, ma è necessario che sia progressiva l'imposizione complessiva di tutte le imposte del nostro ordinamento. Falsitta G., “Manuale di diritto tributario. Parte generale”. Cedam, Padova, 2003, pp 86.

²³ Muraro G., “L'ipotesi d'imposta patrimoniale”, Cedam, Padova, 1987.

²⁴ Rizzi D., sottolinea come l'applicazione dei due principi di equità – orizzontale e verticale – definisce un sistema tributario in cui una maggior capacità contributiva genera un maggior prelievo in valore assoluto.

²⁵ Rizzi, D., "Capacità contributiva e progressività del sistema tributario." Evoluzione e riforma dell'intervento pubblico: Scritti in onore di Gilberto Muraro, 2013, pp 1-6.

²⁶ Falsitta G. “Manuale di diritto tributario. Parte generale”. Cedam, Padova, 2003, pp 147-174.

²⁷ Intervento del sen. Ezio Vanoni, Aula del Senato, 16 febbraio 1956.

I principi di autodeterminazione e di autoliquidazione dei redditi vengono introdotti successivamente alla riforma Vanoni. Con la riforma del 1973, infatti, viene superato il modello utilizzato in precedenza, in base al quale era necessario un intervento dell'Amministrazione prima della riscossione del tributo: l'Amministrazione doveva, infatti, determinare l'imposta e renderne dovuto il pagamento per poter effettuare la riscossione. Senza tale iniziativa, il pagamento non era dovuto da parte del contribuente. Nell'imposta sui redditi, dunque, fino alla riforma del 1973, non era conosciuta l'autoliquidazione del tributo, né il versamento diretto da parte del contribuente, ma gravava sull'Amministrazione l'onere di liquidare l'imposta dovuta in base alla dichiarazione e riscuoterla con l'iscrizione a ruolo.

La norma centrale in ambito di autodeterminazione delle imposte è il Decreto del Presidente della Repubblica del 29 settembre del 1973 n. 600.

L'articolo 2 di tale Decreto, infatti, recita: “ *La dichiarazione delle persone fisiche, oltre quanto stabilito nel secondo comma dell'articolo 1, deve indicare i dati e gli elementi necessari per l'individuazione del contribuente, per la determinazione dei redditi e delle imposte dovute, nonché per l'effettuazione dei controlli e gli altri elementi, esclusi quelli che l'Amministrazione finanziaria è in grado di acquisire direttamente, richiesti nel modello di dichiarazione di cui all'articolo 8, primo comma, primo periodo*”.

Appare evidente come l'ordinamento tributario italiano tenda a conformare l'imposizione a dei parametri conoscibili nei termini reali soltanto dai contribuenti²⁸. Per ovviare a tale *deficit conoscitivo*, infatti, si è ritenuto necessario dotare l'Amministrazione Finanziaria di poteri in grado di penetrare nella sfera giuridica dei contribuenti²⁹.

Contemporaneamente alla nascita del sistema di autoliquidazione dell'imposta è sorta la necessità di conferire all'attività di controllo dell'Amministrazione Finanziaria la finalità di essere considerata elemento di contrasto ai comportamenti evasivi dei contribuenti. Tale attività, difatti, non solo ha rappresentato - e continua a rappresentare - un deterrente alla violazione degli obblighi tributari, ma spinge i contribuenti al corretto adempimento delle proprie obbligazioni³⁰.

In conclusione, essendo il nostro regime impositivo basato sul principio di autoliquidazione dei tributi, all'Amministrazione Finanziaria vengono demandati importanti compiti di indagine e di controllo per la verifica della regolarità formale e sostanziale della dichiarazione dei redditi e delle obbligazioni tributarie che sono in capo al soggetto passivo. L'importanza di tutta l'attività istruttoria si evince nel momento in cui vengono valutate ed elaborate le informazioni raccolte per ricostruire il reddito imponibile del soggetto passivo e confrontarlo con quello dichiarato³¹.

²⁸ La Rosa, S. “Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze.” Giuffrè, Milano, 1990, pp. 219.

²⁹ Si veda nota numero 7.

³⁰ Manzoni, I. – Vanz, G. “Il diritto tributario – profili teorici e sistematici”. Giappichelli Editore, Torino, 2007, pp 252.

³¹ Napoli, G. – Rocchi, S. “Verifica, accertamento, riscossione e azioni a tutela del contribuente.” Cacucci Editore, Bari, 2019, pp. 55 e seguenti.

1.2 La natura dell'obbligazione tributaria

L'obbligazione tributaria rappresenta il fondamento del rapporto giuridico d'imposta ed è fortemente collegata sia alla dichiarazione del soggetto passivo sia all'attività di accertamento dell'Amministrazione Finanziaria³². La forma elementare, lo "schema di carattere obbligatorio", di tale obbligazione consiste nella presenza di un debitore - il contribuente³³ - che è vincolato al pagamento di un determinato ammontare a un creditore, l'ente pubblico³⁴.

Ciò che fa nascere l'obbligazione tributaria è il tributo, cioè, qualsiasi prestazione dovuta dai cittadini allo Stato o ad altri enti pubblici³⁵. Una definizione più ampia di tributo venne delineata dal giurista Giannini, secondo il quale: *"i tributi si suddividono nelle note tre categorie delle imposte, dei tributi speciali e delle tasse: le prime sono le prestazioni le quali non hanno altro fondamento giuridico se non quello della soggezione alla potestà finanziaria dello Stato, non essendo in alcun rapporto diretto con i vantaggi che l'obbligato risente dall'adempimento dei servizi pubblici; i secondi, la cui specie più importante è quella dei contributi di miglioria, sono le prestazioni dovute da coloro che, trovandosi in una determinata situazione, risentono un particolare vantaggio economico, per effetto dell'esplicazione di un'attività amministrativa, di fronte a tutti gli altri cui l'attività medesima indistintamente profitta; le ultime sono le prestazioni dovute per un'attività dello Stato che concerne in modo particolare l'obbligato"*³⁶. È possibile, dunque, rintracciare tre delle caratteristiche di maggior rilievo dei tributi:

- Sono dovuti ad un ente pubblico;
- Trovano il loro fondamento giuridico nel potere proprio dello Stato;
- Sono imposti allo scopo di soddisfare il fabbisogno finanziario dello Stato³⁷.

In realtà, in tema di obbligazione tributaria, più che al tributo stesso bisogna far riferimento al presupposto che genera tale obbligazione. Il presupposto è il fatto economico espressione della capacità contributiva³⁸ che direttamente – o indirettamente – determina il sorgere dell'obbligazione tributaria³⁹. Il presupposto, inoltre, è

³² Corsi, A. "Le" obbligazioni pubblicistiche" nascenti dalla legge.", www.contabilita-pubblica.it, 2020.

³³ È bene sottolineare come il contribuente sia colui che manifesta la propria capacità contributiva ai sensi dell'articolo 53 della Costituzione e che abbia, come requisito sostanziale, il domicilio fiscale in un comune italiano, ai sensi dell'articolo 2 del D. P. R. 22 dicembre 1986, n. 917. Tale articolo recita: *"(1) Soggetti passivi dell'imposta sono le persone fisiche, residenti e non residenti nel territorio dello Stato. (2) Ai fini delle imposte sui redditi si considerano residenti le persone che per la maggior parte del periodo d'imposta sono iscritte nelle anagrafi della popolazione residente o hanno nel territorio dello Stato il domicilio o la residenza ai sensi del Codice civile. (2-bis) Si considerano altresì residenti, salvo prova contraria, i cittadini italiani cancellati dalle anagrafi della popolazione residente e trasferiti in Stati o territori diversi da quelli individuati con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, da pubblicare nella Gazzetta Ufficiale."*

³⁴ Tinelli, G. "Istituzioni di diritto tributario", Padova, 2010, pp. 54.

³⁵ Tesaurò F. precisa come, nel nostro ordinamento, non esistono definizioni legislative né di tributo, né di imposta e tassa. Le definizioni, infatti, devono essere elaborate contestualmente all'analisi del significato attribuito nel lessico giuridico a tali termini e dalle normative applicabili a tali istituti.

³⁶ Giannini, A. D. "I concetti fondamentali del diritto tributario", Utet, Torino, 1956, pp. 1.

³⁷ Fichera, F. "L'oggetto della giurisdizione tributaria e la nozione di tributo", in *Rass. Trib.*, 2007, pp. 1059 - 1104.

³⁸ Le caratteristiche fondamentali della capacità contributiva sono l'effettività – la capacità deve essere concreta e reale e non fittizia e apparente – e l'attualità, ovvero, il presupposto deve essere presente e non passato o futuro.

³⁹ Tesaurò F., "Istituzioni di diritto tributario, Vol. I: Parte Generale." Utet Giuridica, Roma, 2015, pp. 101.

un elemento ben distinto anche dall'oggetto dell'obbligazione che consiste nella ricchezza colpita dal tributo. Altri due concetti che completano la struttura di massima di tale rapporto tributario sono, senza dubbio, il quantum del tributo, determinato sulla base imponibile, e il tasso, la percentuale da applicare alla base imponibile. Il tasso, chiamato in modo più specifico "aliquota fiscale", indica la misura del prelievo fiscale e può essere espresso in percentuale, nelle imposte *ad valorem*⁴⁰ o in unità, nelle imposte specifiche⁴¹. L'aliquota, inoltre, può essere costante, progressiva o regressiva, a seconda del fatto che rimanga invariata - per esempio nell'IRES e nell'IVA-, aumenti - è il caso dell'IRPEF - o diminuisca all'aumentare della base imponibile⁴².

In dottrina vi sono tre teorie riguardanti la nascita dell'obbligazione tributaria. Secondo la teoria dichiarativa, l'obbligazione tributaria sorge nel momento del verificarsi del presupposto di fatto del tributo. Secondo questo orientamento, dunque, il momento della nascita dell'obbligazione tributaria coincide con la manifestazione della propria capacità contributiva, prescindendo dalla dichiarazione dei redditi e dall'emanazione di un avviso di accertamento⁴³. Diversamente, la teoria costitutiva riconduce la genesi dell'obbligazione tributaria proprio alla presentazione della dichiarazione dei redditi o all'emanazione di un avviso di accertamento. La più recente dottrina, tuttavia, ha formulato una teoria detta "procedimentale"⁴⁴. Viene chiamata così poiché considera l'obbligazione tributaria come una risultante del procedimento amministrativo. Il presupposto di fatto, dunque, rappresenta solo il punto di partenza dell'individuazione della pretesa tributaria che avviene attraverso diversi atti e fasi, tra cui la dichiarazione, il controllo, l'accertamento e il processo⁴⁵.

Passando all'analisi del rapporto che si viene a generare tra il cittadino e la Pubblica Amministrazione, l'obbligazione tributaria - e il diritto tributario *in toto* - è dominata dal principio della legalità. È, senza dubbio, l'articolo 23 della Costituzione una delle norme centrali in materia. Tale articolo, infatti, recita:

"Nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge".

Nella Costituzione, dal momento che la finalità dell'imposizione tributaria è essere strumento di politiche sociali e di redistribuzione del reddito, la disciplina delle entrate fiscali è affidata al Parlamento, l'organo più rappresentativo della volontà popolare⁴⁶.

⁴⁰ Nella determinazione di tali imposte la base imponibile è definita in termini monetari e l'aliquota in percentuale. Un esempio è l'IVA.

⁴¹ Nelle imposte specifiche la base imponibile è definita in termini fisici e l'aliquota in termini monetari. Un esempio è l'accisa sui carburanti.

⁴² Dizionario di Economia e Finanza, Treccani, 2012.

⁴³ Tesaurò F., "Il rimborso dell'imposta." Utet, Torino, 1975, pp. 127.

⁴⁴ A tal proposito la SS.UU. 4780/1987 della Corte di Cassazione: "[...] non si può fondatamente contestare, quindi, che l'obbligazione tributaria - secondo lo schema proprio delle obbligazioni che trovano la loro fonte nella legge - nasce *ex lege* con il verificarsi del presupposto, dal quale scaturiscono le due situazioni correlate di debito e credito che caratterizzano il rapporto obbligatorio, mentre l'attività dell'Amministrazione, certativa e qualificatoria del fatto imponibile, attiene all'esercizio del diritto di credito così sorto, sicché gli eventuali atti di accertamento sono strumentali e non genetici rispetto all'obbligazione."

⁴⁵ Dalla Valle E. "Il processo tributario." Wolters Kluwer Italia, Milano, 2008, pp. 569.

⁴⁶ Tesaurò F. "Istituzioni di diritto tributario, Vol. I: Parte Generale." Utet Giuridica, Roma, 2015, pp. 14-18.

È indubbio, infatti, che la prestazione in cui si concreta il tributo abbia carattere coattivo e abbia nel suo fondamento giuridico un atto dell'autorità, una legge, un provvedimento tramite i quali l'obbligazione è imposta. L'obiettivo della norma costituzionale è quello di rendere le scelte tributarie riservate al legislatore ordinario, sottraendole al potere discrezionale dell'Amministrazione Finanziaria⁴⁷. L'articolo 23, inoltre, è una riserva di legge relativa. La prestazione d'imposta, infatti, non deve essere necessariamente regolamentata dalla legge ma deve avere un contenuto minimo per rispettare tale riserva⁴⁸. Alla luce di tutto ciò, analizzando l'enunciato dell'articolo 23, l'Amministrazione Finanziaria non può disporre dei suoi crediti e neppure del suo potere impositivo – non essendo questo discrezionale. Ciò fa sì che l'obbligazione tributaria sia indisponibile. Il concetto di indisponibilità è stato da sempre molto discusso in dottrina dal momento che non esiste una definizione legislativa e nemmeno una disciplina normativa completa. Partendo dalla definizione di “disponibilità di un diritto” elaborata da F. Pugliatti⁴⁹ è possibile identificare gli atti indisponibili come quelli caratterizzati da una rilevante limitazione dei poteri di disposizione del loro titolare. L'indisponibilità può essere causata per “natura”, come nel caso dei diritti della personalità⁵⁰, in ragione del carattere particolarmente sensibile degli interessi coinvolti, oppure per previsione di legge, come nel caso dell'obbligazione tributaria. In conclusione, tale indisponibilità comporta che l'obbligazione tributaria non potrà estinguersi né con la novazione, né con la remissione del debito da parte dell'Amministrazione finanziaria, ma solo con il pagamento da parte del contribuente e, in casi e con i limiti previsti, anche con la compensazione. Necessitano menzione alcuni casi particolari, come la possibilità per l'Amministrazione di riconoscere l'illegittimità parziale o totale dell'atto impositivo e, quindi, di ritirarlo in via di autotutela⁵¹, o ancora della possibilità di far uso di strumenti deflattivi del contenzioso⁵² che, in un certo senso, consentono all'ente impositore di disporre dell'obbligazione.

Una volta conclusa l'analisi sommaria delle caratteristiche principali dell'obbligazione tributaria, è necessario affrontare il tema della sua natura. *In primis*, il rapporto d'obbligazione tributaria viene, generalmente, ricondotto al *genus* delle obbligazioni di diritto pubblico sulla base di una serie di fattori⁵³. Il primo elemento indice del carattere pubblico di tale obbligazione è la presenza dello Stato - o di altro ente pubblico impositore - titolare di un credito nei confronti del contribuente e che interviene nel rapporto come soggetto di diritto

⁴⁷ Carpentieri L., “Riserva di legge e consenso al tributo.” Treccani, 2015.

⁴⁸ Si veda nota numero 42.

⁴⁹ La definizione di disponibilità degli atti di S. Pugliatti recita: “[...] disporre di un diritto significa venderlo, donarlo, permutarlo, rinunciarvi direttamente o indirettamente, farne oggetto di accordi transattivi, darlo in pegno o in ipoteca”. Carnevali, U. “Appunti di diritto privato.” Cortina Libreria, Milano, 2007, pp. 50.

⁵⁰ Si tratta di quei diritti privi dell'elemento oggettivo e, quindi, impossibili da trasferire ad altri soggetti.

⁵¹ Sul sito dell'Agenzia delle Entrate, per esempio, è riportato quanto segue: “Se l'Agenzia prende atto di aver commesso un errore può annullare il proprio operato e correggersi senza attendere la decisione di un giudice: questo potere di autocorrezione si chiama “autotutela”. La competenza ad effettuare la correzione è generalmente dello stesso Ufficio che ha emanato l'atto. Un atto illegittimo può essere annullato “d'ufficio”, in via del tutto autonoma, oppure su richiesta del contribuente. Questi, può trasmettere all'ufficio competente una semplice domanda in carta libera contenente un'esposizione sintetica dei fatti e corredata dalla documentazione idonea a dimostrare le tesi sostenute.”

⁵² Ad esempio, l'accertamento con adesione, la conciliazione giudiziale, la mediazione tributaria.

⁵³ Melis, G., “Disciplina dell'obbligazione tributaria in raffronto con la disciplina delle obbligazioni di diritto tributario.” Seminario di studio “Le relazioni pericolose tra diritto civile e diritto tributario”, Corte di Cassazione, 18 aprile 2018.

pubblico. Secondo elemento di analisi è che l'obbligazione tributaria è legale, quindi la sua disciplina è data interamente dalla legge o da altre fonti normative considerate compatibili, ciò si esplicita nel fatto che nulla della disciplina dell'obbligazione tributaria può essere determinata dalla volontà delle parti.

L'ulteriore elemento che garantisce carattere pubblicistico è l'interesse pubblico che è sotteso a tale rapporto obbligatorio, da cui dipende anche la legittimità della pretesa impositiva e che verrà soddisfatto tramite l'adempimento della prestazione da parte del contribuente. Essendo quella descritta non una normale obbligazione di diritto privato, anche la disciplina è "propria" del diritto tributario, ma, nel caso di lacune, si può far ricorso alle ordinarie regole di diritto civile⁵⁴. Ciò è possibile in quanto, nonostante la sua natura pubblicistica, la struttura dell'obbligazione tributaria non differisce da quella delle obbligazioni di diritto civile, pur dovendo considerare le numerose deroghe e particolarità della disciplina in questione. Infatti, come già ribadito in precedenza, l'obbligazione tributaria ha una struttura simile a un rapporto d'obbligazione di diritto privato: vi sono un soggetto attivo, il creditore del tributo, e un soggetto passivo, l'obbligato al tributo. In tema di poteri attribuiti all'Amministrazione Finanziaria, ciò che necessita di maggior approfondimento, a mio avviso, è l'interesse fiscale sotteso al rapporto tra Stato e contribuente.

L'interesse generale alla riscossione è stato definito in varie sentenze della Corte Costituzionale⁵⁵ come "interesse fiscale" ed è fondamentale sia per lo Stato, in quanto assicura le entrate da parte dei contribuenti, sia per la collettività, poiché rende regolare il funzionamento dei servizi pubblici. In particolare, la sentenza 45/1963 della Corte Costituzionale così enuncia: *"l'alternativa cui costringe la legge sul registro si spiega a tutela dell'interesse generale alla riscossione dei tributi, che è condizione di vita per la comunità, perché rende possibile il regolare funzionamento dei servizi statali. Tale interesse è protetto dalla Costituzione (art. 53) sullo stesso piano di ogni diritto individuale; tanto vero che le sue esigenze vanno soddisfatte anche nel conflitto con quello all'inviolabilità del domicilio (art. 14, comma terzo), non meno resistente e fondamentale"*.

Essendo dunque presente un interesse generale della collettività, la naturale conseguenza è il continuo intervento legislativo, finalizzato alla realizzazione di questo interesse ed incentrato, soprattutto, sulla previsione di regole destinate a semplificare la ricostruzione del giudizio di fatto⁵⁶.

Tale intervento legislativo è giustificato, principalmente, da due motivi:

- L'inferiorità conoscitiva in cui versa l'Amministrazione Finanziaria;
- La posizione occupata dallo Stato nel rapporto d'obbligazione tributaria.

⁵⁴ Falsitta, G. "Profili della tutela costituzionale della giustizia tributaria." A cura di Perrone, L. – Berliri, C., Diritto tributario e Corte Costituzionale, Napoli 105, 2006, pp. 49 – 72.

⁵⁵ Nella sentenza 50/1965 la Corte Costituzionale enuncia: *"La prova libera delle passività deducibili non salvaguarderebbe l'interesse fiscale, che altra volta la Corte ha ritenuto costituzionalmente protetto sullo stesso piano di ogni diritto individuale (sentenza n.45 del 1963); cosicché le norme impugnate, anziché essere in contrasto con l'art. 53 della Costituzione, ne assicurano l'osservanza"*. Si parla di interesse fiscale anche la sentenza 45/1963, sent. 91/1963 e la sent. 163/1974.

⁵⁶ Il giudizio di fatto ha per oggetto la ricostruzione dei fatti e l'accertamento del fatto indicato nella proposizione normativa; il giudizio di diritto, invece, ha per oggetto la qualificazione giuridica dei fatti e l'esame degli effetti giuridici riconducibili al fatto individuato dalla norma. Cipolla, G.M. "La prova tra processo e procedimento tributario", Cedam, 2005, p. 41.

A proposito di quest'ultimo punto, è noto come nella ordinaria disciplina delle obbligazioni l'interesse del creditore è elemento costitutivo del rapporto obbligatorio, in quanto la finalità principale è quella di soddisfare il suddetto interesse; è risaputo, infatti, che il venir meno dell'interesse creditorio comporta l'estinzione dell'obbligazione⁵⁷. Quanto appena descritto non vale per le obbligazioni tributarie, poiché lo Stato come creditore in questo rapporto, non può disporre dell'obbligazione in virtù del principio di indisponibilità delineato nelle pagine precedenti. Ciò accade in quanto l'interesse dell'Amministrazione Finanziaria è subordinato rispetto a quello pubblico alla percezione dei tributi, al punto che non può sottrarsi dal far valere le sue pretese, neanche nel caso in cui venga meno il suo interesse a conseguire la prestazione⁵⁸.

In riferimento al primo motivo richiamato, l'inferiorità conoscitiva dell'Amministrazione Finanziaria, come già descritto nel primo paragrafo, essa è fisiologica – cioè naturale –, poiché l'Amministrazione è estranea rispetto al fatto – o ai fatti – assunti dalla legge a presupposto del tributo ed è terza rispetto al verificarsi di tali circostanze. Infatti, è sempre il contribuente tenuto ad autoliquidare l'imposta e, in seguito, a versare l'importo. L'Amministrazione sarà chiamata ad intervenire, eventualmente, in caso di non adempimento da parte del debitore ai suoi doveri di dichiarazione, di autoliquidazione e, ovviamente, di versamento dell'importo dovuto. Il tributarista Raffaello Lupi, per esempio, descrive l'inferiorità conoscitiva come *“non un dato contingente, dovuto alla pur deplorabile disorganizzazione dell'Amministrazione finanziaria, ma piuttosto il riflesso di una reale esigenza organizzativa, secondo cui è improponibile, e comunque antieconomico, dotare ogni imprenditore o professionista di un proprio “sorvegliante fiscale” che ne controlli costantemente l'operato*⁵⁹”.

Altra causa dell'inferiorità conoscitiva può essere rintracciata nel fatto che l'Amministrazione Finanziaria può intervenire a distanza di molti anni rispetto al verificarsi dei fatti. Di conseguenza, gli uffici avranno molta più difficoltà nel ricostruirli; gli avvisi di accertamento, per esempio, devono essere notificati, entro il 31 dicembre del quinto anno successivo a quello in cui è stata presentata la dichiarazione e, nei casi di omessa presentazione della dichiarazione o di presentazione di dichiarazione nulla, l'avviso di accertamento può essere notificato entro il 31 dicembre del settimo anno successivo a quello in cui la dichiarazione avrebbe dovuto essere presentata⁶⁰.

⁵⁷ Come enunciato dall'art. 1256, comma 2, cc: *“se l'impossibilità è solo temporanea, il debitore finché essa perdura, non è responsabile del ritardo nell'adempimento. Tuttavia, l'obbligazione si estingue se l'impossibilità perdura fino a quando, in relazione al titolo dell'obbligazione o alla natura dell'oggetto, il debitore non può più essere ritenuto obbligato a eseguire la prestazione ovvero il creditore non ha più interesse a conseguirla”*.

⁵⁸ Nel nostro ordinamento, infatti, vige la regola secondo la quale *“nullum tributum sine lege”*, esplicitata nella - già citata - riserva di legge contenuta nell'articolo 23 della Costituzione. Toma, G. D., *“La dialettica degli interessi nel diritto tributario”*, diritto.it, 2009.

⁵⁹ Lupi, R. *“Metodi induttivi e presunzioni nell'accertamento tributario”*, Giuffrè Editore, Milano, 1988, pp. 76-77.

⁶⁰ Nello specifico l'articolo 43 del D. P. R. 600/1973: *“(1) Gli avvisi di accertamento devono essere notificati, a pena di decadenza, entro il 31 dicembre del quinto anno successivo a quello in cui è stata presentata la dichiarazione. (2) Nei casi di omessa presentazione della dichiarazione o di presentazione di dichiarazione nulla l'avviso di accertamento può essere notificato entro il 31 dicembre del settimo anno successivo a quello in cui la dichiarazione avrebbe dovuto essere presentata. (3) Fino alla scadenza del termine stabilito nei commi precedenti l'accertamento può essere integrato o modificato in aumento mediante la notificazione di nuovi avvisi, in base alla sopravvenuta conoscenza di nuovi elementi da parte dell'Agenzia delle entrate. Nell'avviso devono*

In ultima analisi, un'ulteriore difficoltà da parte dell'Amministrazione Finanziaria è, senza dubbio, che i contribuenti morosi difficilmente lasciano indizi dell'evasione commessa.

La normale conseguenza di tutte queste cause appena richiamate è il continuo intervento legislativo volto a semplificare la ricostruzione del reddito effettivo dei contribuenti e che costituiscono, quindi, un aiuto per l'Amministrazione Finanziaria. Uno di questi interventi legislativi è il riconoscimento in capo all'Amministrazione dei poteri istruttori accennati nelle prime pagine del presente elaborato.

Di tali poteri si discorrerà ampiamente nei capitoli successivi, tuttavia, è bene analizzare *in primis* una rapida rassegna dei soggetti titolari di tali poteri e dei criteri selettivi per la scelta dei contribuenti da sottoporre a verifica fiscale.

essere specificamente indicati, a pena di nullità, i nuovi elementi e gli atti o fatti attraverso i quali sono venuti a conoscenza dell'ufficio delle imposte.”

1.3 I soggetti titolari dei poteri d'indagine

Secondo il giurista piemontese Allorio, l'attività dell'Amministrazione Finanziaria è rivolta a un duplice scopo:

- Il *fine specifico*, la riscossione e l'accertamento dei tributi;
- Il *fine generico*, l'azione dell'Amministrazione Finanziaria deve essere svolta in modo imparziale nei confronti di tutti i contribuenti⁶¹.

In sostanza, l'Amministrazione Finanziaria non solo deve concorrere alla formazione di un ordinamento tributario ispirato alla progressività e al principio di capacità contributiva, ma deve anche svolgere la propria attività con imparzialità, seguendo i principi di trasparenza e buon andamento⁶².

Nel nostro ordinamento, l'Amministrazione Finanziaria – chiamata anche “fisco” - è una branca della Pubblica Amministrazione a cui è demandato l'esercizio dei poteri istruttori e la riscossione dei tributi. Al vertice dell'Amministrazione Finanziaria vi è il Ministero dell'Economia e delle Finanze al quale fanno capo quattro Agenzie fiscali con differenti funzioni tecnico-operative: l'Agenzia delle entrate, l'Agenzia delle entrate-Riscossione, l'Agenzia del demanio e l'Agenzia delle dogane e dei monopoli.

Il MEF è presieduto dall'omonimo Ministro, a cui è subordinato un consiglio di amministrazione con compiti di attuazione delle direttive e organizzazione dell'attività del Ministero.

In stretta collaborazione con il Ministro, inoltre, vi è il segretario generale che ha il compito di coordinare gli uffici centrali e periferici del MEF⁶³.

I principali compiti del MEF sono quelli riguardanti le materie economico-finanziarie, di bilancio e di politica tributaria. Nello specifico si occupa di:

- Formulare le linee di programmazione economica-finanziaria e gli interventi di finanza pubblica in base ai vincoli definiti dalla UE;
- Elaborare le previsioni economiche e finanziarie e controllare gli andamenti delle spese e delle entrate;
- Predisporre i conti finanziari ed economici delle amministrazioni pubbliche, gestendo il bilancio dello Stato e valutando gli effetti di politiche e di normative economico-fiscali;
- Redigere i documenti di finanza pubblica;
- Gestire le partecipazioni azionarie dello Stato⁶⁴.

⁶¹ Allorio, E. “Diritto processuale tributario”, Utet, Torino, 1969, pp. 12

⁶² A tal proposito l'articolo 97 della Costituzione cita: “I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione. Nell'ordinamento degli uffici sono determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari. Agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge.”

⁶³ Definizione di “Amministrazione Finanziaria” disponibile sul sito web Enciclopedia Giuridica: <http://www.enciclopedia-juridica.com/it/d/amministrazione-finanziaria/amministrazione-finanziaria.htm>

⁶⁴ Per approfondimenti: <http://www.mef.gov.it/ministero/ruolo/missione.html>

L'Agenzia delle Entrate, organizzata territorialmente in Uffici Centrali, Direzioni Regionali e Direzioni Provinciali, è sottoposta alla vigilanza del Ministro dell'Economia e delle Finanze e ha lo scopo di *“assicurare e sviluppare l'assistenza ai contribuenti e agli utenti, il miglioramento delle relazioni con i cittadini e i controlli diretti a contrastare gli inadempimenti e l'evasione fiscale, al fine di perseguire il massimo livello di adempimento degli obblighi fiscali”*⁶⁵.

Agenzia strumentale a quest'ultima è l'Agenzia entrate-Riscossione⁶⁶ che ha come compito quello di migliorare l'attività di riscossione, attraverso una gestione efficiente che garantisca la soddisfazione dei contribuenti, maggiori volumi di riscossione e la prevenzione e il contrasto di comportamenti elusivi ed evasivi⁶⁷. In particolare, l'Agenzia entrate-Riscossione si occupa di:

- Procedere alla riscossione nazionale, la cui titolarità è attribuita all'Agenzia delle entrate;
- Operare attraverso le procedure della riscossione tramite ruolo;
- Svolgere le attività di riscossione delle entrate tributarie o patrimoniali di tutte le Amministrazioni locali e delle società partecipate, con esclusione delle società di riscossione⁶⁸.

È importante sottolineare come l'Amministrazione Finanziaria viene supportata nelle sue attività di accertamento e riscossione dalla Guardia di Finanza, corpo di polizia militare direttamente dipendente dal Ministero dell'Economia e delle Finanze.

L'Agenzia del demanio, invece, ha il compito di tutelare l'integrità dei beni immobiliari pubblici, coordinando le attività di manutenzione su tutti gli immobili in uso alla Pubblica Amministrazione.

L'ultima Agenzia che fa parte dell'organizzazione dell'Amministrazione Finanziaria è l'Agenzia delle dogane e dei monopoli che ha competenza in materia di tributi doganali, tabacchi e giochi. In particolare, agisce per prevenire e contrastare l'evasione e illeciti extratributari nelle sopracitate aree di competenza⁶⁹.

⁶⁵ Articolo 2, comma 1 dello Statuto dell'Agenzia delle Entrate.

⁶⁶ Subentrata nel luglio 2017 in tutti i rapporti giuridici del Gruppo Equitalia.

⁶⁷ Per approfondimenti: <https://www.agenziaentrateiscossione.gov.it/it/il-gruppo/Chi-siamo/>

⁶⁸ Sito web del Ministero delle Finanze: <http://www.mef.gov.it/ministero/struttura/agenzie.html>

⁶⁹ Si veda nota numero 64.

1.4 Criteri selettivi dei contribuenti per la verifica fiscale

Dal momento che tutti i cittadini potrebbero commettere attività collegate all'evasione fiscale, tutti i soggetti, in linea teorica, sono sottoposti ai controlli dell'Amministrazione Finanziaria. Nella prassi, l'Agenzia delle entrate e la Guardia di Finanza, però, individuano le categorie di contribuenti maggiormente a rischio evasione da sottoporre a verifica e stilano delle liste selettive.

Nello svolgimento di tali compiti, è evidente che l'Agenzia delle entrate e la Guardia di Finanza necessitano di una mole elevata di informazioni al fine di esaminare il contenuto informativo delle dichiarazioni dei cittadini e salvaguardare il gettito fiscale.

Per sottolineare la crucialità e l'importanza strategica di una corretta individuazione dei contribuenti da inserire nelle liste selettive, è sufficiente riportare qualche dato sull'evasione fiscale in Italia. L'evasione, infatti, comprende tutti quei comportamenti volti a violare la legge al fine di pagare meno tasse o non pagarle affatto⁷⁰. Secondo il rapporto pubblicato dal Ministero dell'Economia e delle Finanze nel 2018, dal 2016 al 2018 l'evasione in Italia si è attestata a circa 100 miliardi di euro l'anno. Le imposte più evase sono state l'IVA e l'IRPEF relativo al lavoro autonomo e d'impresa⁷¹. Sono principalmente cinque le cause che hanno concorso – e continuano a farlo – alla formazione di tale importo evaso: l'economia criminale, il cui ammontare è approssimativamente la metà dell'evasione totale; i lavoratori in nero, che in Italia sono circa tre milioni di persone; l'evasione da sotto-dichiarazione; le grandi imprese che spostano la tassazione su società satellite e, infine, vi sono i professionisti e i commercianti responsabili della mancata emissione di scontrini e fatture⁷². Di seguito vengono riportati alcuni degli strumenti utilizzati dall'Amministrazione Finanziaria nelle attività di selezione dei soggetti a rischio evasione.

Un primo metodo impiegato dall'Amministrazione Finanziaria è l'utilizzo dello strumento di accertamento sintetico chiamato *redditometro*⁷³. L'accertamento sintetico si caratterizza per l'equiparazione della spesa sostenuta nell'anno d'imposta con il reddito conseguito dal contribuente. Questa determinazione sintetica del reddito, basata sul principio di cassa, può essere fondata, come nel caso del redditometro, su elementi indicativi di capacità contributiva stabiliti attraverso un decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze a seguito dell'analisi di significativi campioni di contribuenti⁷⁴. Il MEF individua le voci di spesa in sette

⁷⁰ Sito web della Borsa italiana: <https://www.borsaitaliana.it/notizie/sotto-la-lente/evasione.htm>

⁷¹ Relazione disponibile sul sito web del MEF: http://www.mef.gov.it/documenti-allegati/2018/A6__Relazione_evasione_fiscale_e_contributiva.pdf

⁷² Zamagni, S. "Il contribuente virtuoso: come vincere la lotta all'evasione fiscale." A cura di Gentile A., Giannini S., Evasione fiscale e tax compliance. Il Mulino, Bologna, 2012.

⁷³ In generale, l'accertamento sintetico si suddivide in accertamento sintetico "puro" che si basa su spese effettuate dai contribuenti che sono individuate precisamente dall'Amministrazione Finanziaria e accertamento sintetico "redditometrico" basato su indici di capacità contributiva stabiliti con decreto ministeriale. L'accertamento sintetico si applica al reddito complessivo delle persone fisiche. Con la riforma del 2010 è stata radicalmente modificata la disciplina del dell'accertamento sintetico, contenuta nell'articolo 38 commi quattro e seguenti, del D. P. R. n.600/1973. La normativa entrata in vigore nel 2010 ha effetto per gli accertamenti dei redditi dal periodo d'imposta 2009. La necessità di modificare tale disciplina con la riforma del 2010 viene spiegata nella relazione illustrativa del Dl 78/2010, secondo la quale il nuovo redditometro debba tener conto: "*cambiamenti, connessi ai mutamenti sociali, verificatisi nel tempo in ordine alle tipologie di spesa sostenute dai contribuenti ed alle preferenze nella propensione ai consumi*", rendendolo più efficiente e dotandolo di maggiori garanzie per il contribuente".

⁷⁴ Napoli, G. – Rocchi, S. "Verifica, accertamento, riscossione e azioni a tutela del contribuente." Cacucci Editore, Bari, 2019, pp. 101 – 117.

macrocategorie⁷⁵ che comprendono ogni aspetto quotidiano e differenzia tali voci di spesa in base a determinati indici familiari e territoriali. La funzione di maggior rilevanza del redditometro è duplice. Non solo, infatti, per il contribuente, esso rappresenta uno strumento di verifica della correttezza della propria dichiarazione dei redditi con le spese effettivamente sostenute, ma rappresenta per l'Amministrazione Finanziaria uno strumento di selezione dei contribuenti maggiormente a rischio evasione⁷⁶. Il software utilizzato dall'Agenzia delle entrate, infatti, evidenzia, per coloro ai quali il reddito dichiarato non corrisponde a quello presunto, uno scostamento che può essere più o meno ampio a seconda dell'entità. Nei casi in cui i contribuenti abbiano un rischio di evasione medio-alto e, dunque, superino quello scostamento massimo consentito dalla legge – il venti per cento - l'Amministrazione Finanziaria, ai sensi dell'articolo 38, comma sette, del D. P. R. 600/1973⁷⁷, avvia la prima fase del contraddittorio. Il legislatore, prevedendo l'obbligo di instaurare il contraddittorio, cioè di invitare il contribuente a comparire di persona – o per mezzo rappresentante – per fornire dati e notizie rilevanti, consente al cittadino, già nella fase amministrativa, di difendersi dall'applicazione dei coefficienti presuntivi di reddito del redditometro⁷⁸. Il contribuente, infatti, ha la facoltà di fornire prova contraria, ad esempio dimostrando che *“il relativo finanziamento sia avvenuto con redditi diversi da quelli posseduti nello stesso periodo d'imposta, o con redditi esenti o soggetti a ritenuta alla fonte a titolo di imposta o, comunque, legalmente esclusi dalla formazione della base imponibile”*⁷⁹. Il redditometro, infatti, inverte gli oneri probatori, gravando il contribuente di provare il contrario di quanto sostenuto dall'Amministrazione, la quale invece dovrà solo accertare e fornire prova dell'esistenza dei fatti indice, ma non del maggior reddito imputato al contribuente. Può, quindi, basare l'avviso di accertamento su un mero calcolo matematico. A tal proposito, Tesauro sottolinea fermamente che *“la presunzione redditometrica è, quindi, una presunzione relativa”*, il che comporta che, come già esposto, la prova graverà sul contribuente⁸⁰. A tal proposito ritroviamo la sentenza della Corte di Cassazione n. 5794/2001 secondo la quale: *“è noto che la determinazione del reddito effettuata sulla base dell'applicazione del c.d. "redditometro" (nella specie, D.M. 13 dicembre 1984) non impedisce al*

⁷⁵ Le sette macrocategorie che individuano gli elementi di capacità contributiva sono:

- L'abitazione;
- I mezzi di trasporto;
- Le assicurazioni e i contributi;
- L'istruzione;
- Le attività sportive, ricreative e cura della persona;
- Altre spese significative;
- Investimenti immobiliari e mobiliari netti.

⁷⁶ Si veda nota numero 70.

⁷⁷ L'articolo 38 del D. P. R. 600/1973, al comma sette recita: *“L'ufficio che procede alla determinazione sintetica del reddito complessivo ha l'obbligo di invitare il contribuente a comparire di persona o per mezzo di rappresentanti per fornire dati e notizie rilevanti ai fini dell'accertamento e, successivamente, di avviare il procedimento di accertamento con adesione ai sensi dell'articolo 5 del decreto legislativo 19 giugno 1997, n. 218.”*

⁷⁸ Gaffuri, A. M. “I nuovi accertamenti di tipo sintetico.” Rivista trimestrale di diritto tributario, Giappichelli, Torino, 2013, fascicolo 3.

⁷⁹ Articolo 38, quinto comma, D.P.R. 600/1973.

⁸⁰ Tesauro F., “Istituzioni di diritto tributario, Vol. I: Parte Generale.” Utet Giuridica, Roma, 2015, pp. 219.

contribuente di dimostrare, in modo concreto, che egli possiede un reddito inferiore, poiché le presunzioni poste dal redditometro sono soltanto relative e non assolute”.

Un secondo strumento che l’Agenzia delle entrate utilizza per valutare il rischio di evasione sono gli Indici Sintetici di Affidabilità fiscale – gli ISA-, introdotti con l’articolo 9-bis del Decreto-legge n. 50/2017 - convertito nella legge n. 96/2017 - che hanno superato la precedente normativa sugli studi di settore⁸¹. Gli ISA vengono applicati agli esercenti di attività d’impresa o di lavoro autonomo che rientrano nelle macrocategorie previste e non presentano una causa di esclusione o inapplicabilità. In pratica, forniscono all’Amministrazione Finanziaria, un giudizio complessivo sull’affidabilità di un contribuente, andando ad assegnare un punteggio che varia da 1 a 10 sulla base dell’applicazione dei singoli indicatori. Secondo il comma due dell’articolo 9-bis del Decreto-legge n. 50/2017: *“gli indici sono approvati con decreto del Ministro dell’economia e delle finanze entro il 31 dicembre del periodo d’imposta per il quale sono applicati. Le eventuali integrazioni degli indici, indispensabili per tenere conto di situazioni di natura straordinaria, anche correlate a modifiche normative e ad andamenti economici e dei mercati, con particolare riguardo a determinate attività economiche o aree territoriali, sono approvate entro il mese di febbraio del periodo d’imposta successivo a quello per il quale sono applicate”.* Gli indici sintetici di affidabilità fiscale sono caratterizzati da una metodologia fondata sull’analisi dei dati riferiti a più periodi d’imposta e rappresentano sintesi di indicatori volti a verificare la normalità e la coerenza della gestione aziendale o professionale⁸². Alcuni esempi di ISA possono essere: la corrispondenza delle giornate retribuite con il modello CU e i dati Inps, gli indicatori di incidenza degli accantonamenti e di incidenza degli oneri finanziari netti, l’analisi dell’apporto di lavoro delle figure non dipendenti, l’assenza del numero di associati in partecipazione in presenza dei relativi utili, il margine operativo lordo negativo. Poi ci sono gli indicatori che verificano la plausibilità economica di grandezze come l’incidenza degli ammortamenti, l’incidenza dei costi per beni mobili acquisiti in dipendenza di contratti per locazione finanziaria e la copertura delle spese per dipendente⁸³.

Ai contribuenti, dunque, verrà associato un determinato livello di rischiosità. Il contribuente che avrà maggiori probabilità di evasione – e quindi di essere sottoposto ad accertamento – sarà colui a cui verrà attribuito un punteggio basso. A tal proposito, il comma 14 dell’articolo 9-bis del precedente decreto: *“l’Agenzia delle entrate e il Corpo della guardia di finanza, nel definire specifiche strategie di controllo basate su analisi del rischio di evasione fiscale, tengono conto del livello di affidabilità fiscale dei contribuenti derivante dall’applicazione degli indici nonché’ delle informazioni presenti nell’apposita sezione dell’anagrafe*

⁸¹ L’introduzione degli indici sintetici di affidabilità fiscale ha portato l’Amministrazione Finanziaria all’utilizzo di un doppio binario di applicazione: per le attività economiche alle quali è possibile applicare tali indici, per i periodi d’imposta successivi alla legge n.96/2017, gli studi di settore non vengono più utilizzati; per le attività per le quali non sono ancora stati approvati gli indici, restano, invece, validi gli studi di settore.

⁸² Articolo 9-bis, comma 1, DI 50/2017.

⁸³ Guida dell’Agenzia delle entrate, “Gli indici sintetici di affidabilità fiscale: i vantaggi per imprese e professionisti.”, giugno 2019. Disponibile al link:

https://www.agenziaentrate.gov.it/portale/documents/20143/233439/Guida_Gli_indici_sintetici_di_affidabilit%C3%A0_fiscale.pdf/733e4570-ccca-8482-bf33-d03b61ba4340

tributaria di cui all' articolo 7, sesto comma, del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 605”.

Terzo strumento utilizzato dall'Amministrazione Finanziaria per predisporre le liste selettive dei contribuenti maggiormente a rischio di evasione da sottoporre a verifica fiscale è – senza dubbio – l'anagrafe tributaria. Introdotta con il D. P. R. 605/1973⁸⁴ l'anagrafe tributaria è la banca dati che raccoglie su scala nazionale informazioni e notizie dei contribuenti rilevanti ai fini fiscali.

Nella relazione dell'Agenzia delle entrate sulla qualità dell'archivio anagrafico del 2012 sono stati espressi quelli che sono gli obiettivi principali della gestione dell'anagrafe tributaria, come, per esempio, la tempestività e la correttezza delle informazioni anagrafiche dei contribuenti oppure il miglioramento della qualità dei dati dell'archivio. La banca dati dell'anagrafe tributaria viene costantemente alimentata da diversi canali. Sono di particolare rilevanza, infatti, i dati raccolti dagli uffici dell'agenzia delle entrate, dai Comuni, dagli sportelli unici per l'immigrazione, dalle questure, dai consolati e dal registro delle imprese⁸⁵.

I dati riportati negli archivi si riferiscono a persone fisiche, giuridiche, società, associazioni e altre organizzazioni prive di personalità giuridica⁸⁶. Vi è l'obbligo, inoltre, a tutti i cittadini, di richiedere il codice fiscale ai sensi dell'articolo 3 del D. P. R. n. 605/1973. In conclusione, nell'anagrafe tributaria vengono riportati, per ogni codice fiscale o partita IVA, tutti *“i redditi percepiti o erogati, il valore e le controparti delle operazioni Iva, i contratti assicurativi, le cancellazioni dal registro delle imprese, i contratti di fornitura di energia elettrica, di gas e di servizi di telefonia”*⁸⁷.

Di particolare rilevanza è la sezione dell'anagrafe tributaria denominata “archivio dei rapporti finanziari”, banca dati contenente tutte le informazioni periodiche che gli istituti finanziari sono obbligati a trasmettere al fisco ai sensi del Decreto-legge n. 201/2011. Tale sezione è nata con l'obiettivo di rendere maggiormente efficiente l'attività di controllo dell'Amministrazione Finanziaria riguardante l'imposta sui redditi e sul valore aggiunto, andando a consentire lo svolgimento mirato di indagini finanziarie – che saranno maggiormente approfondite nei prossimi capitoli-. Il comma quattro del precedente Decreto-legge prevede espressamente l'utilizzo dei dati raccolti dagli operatori finanziari per l'individuazione, da parte dell'Agenzia delle entrate, dei soggetti maggiormente a rischio evasione⁸⁸. In particolare, i soggetti obbligati alla trasmissione periodiche di dati all'Anagrafe tributaria sono gli istituti bancari, le poste italiane, i consorzi e le cooperative di garanzia collettiva dei fidi, le imprese di investimento, gli organismi di investimento collettivo del risparmio - OICR e

⁸⁴ L'articolo 1 di tale D. P. R. cita: *“L'anagrafe tributaria raccoglie e ordina su scala nazionale i dati e le notizie risultanti dalle dichiarazioni e dalle denunce presentate agli uffici dell'amministrazione finanziaria e dai relativi accertamenti, nonché i dati e le notizie che possono comunque assumere rilevanza ai fini tributari. I dati e le notizie raccolti sono comunicati agli organi dipendenti dal Ministro per le finanze preposti agli accertamenti ed ai controlli relativi all'applicazione dei tributi ed, in particolare, ai fini della valutazione della complessiva capacità contributiva e degli adempimenti consequenziali di rettifica delle dichiarazioni e di accertamento, all'ufficio distrettuale delle imposte nella cui circoscrizione il soggetto ha il domicilio fiscale. Sulla base dei dati in suo possesso l'anagrafe tributaria provvede alle elaborazioni utili per lo studio dei fenomeni fiscali”.*

⁸⁵ Califano, C. “Anagrafe tributaria”, Treccani, 2014.

⁸⁶ Articolo 2, D. P. R. n.605/1973

⁸⁷ Si veda nota numero 81. Per l'elenco analitico di tutti gli atti e documenti per i quali sussiste l'obbligo di indicazione si veda l'articolo 6, D. P. R. n.605/1973.

⁸⁸ Tale obbligo di elaborazione di specifiche liste di contribuenti è stato sostituito dalla legge n. 190/2014 con un *“obbligo generico di utilizzo dei dati per un'analisi del rischio evasione.”* Deliberazione della Corte dei conti, 26 luglio 2017, n. 11/2017/G.

SICAV-, le società di gestione del risparmio, le società fiduciarie e le società e gli enti di assicurazione per le attività finanziarie. In generale, questi soggetti sono tenuti a comunicare con periodicità mensile tutte quelle operazioni extra-conto, effettuate allo sportello bancario con assegni circolari o contanti e comunicare con cadenza annuale i dati relativi al saldo, la giacenza media, le movimentazioni distinte tra dare e avere nel periodo di riferimento⁸⁹.

Gli strumenti analizzati in precedenza sono solo alcuni di quelli utilizzati per l'individuazione delle liste selettive dei soggetti da sottoporre a controllo fiscale. Per esempio, l'Amministrazione Finanziaria potrebbe dare inizio alla propria attività di controllo su uno specifico contribuente anche basandosi su una segnalazione non anonima⁹⁰.

In conclusione, è evidente come sia l'Agenzia delle entrate che la Guardia di finanza abbiano bisogno di una quantità rilevante di informazioni e dati necessari finalizzati all'efficienza dei processi di selezione, controllo e accertamento di probabili contribuenti-evasori.

Dopo questa prima attività di *screening* e decisione dei contribuenti da sottoporre a verifica fiscale, l'Amministrazione Finanziaria procederà avviando controlli più o meno invasivi a seconda dei contribuenti selezionati.

⁸⁹ Selvaggio, A. "Archivio dei rapporti finanziari: cos'è e quali sono le sue funzioni?", www.fisco7.it, settembre 2018.

⁹⁰ In caso di segnalazione anonima, l'Amministrazione Finanziaria non è tenuta a rispondere e nemmeno ad avviare un'indagine.

2. IL CONTROLLO DELLE DICHIARAZIONI DEI REDDITI

Sommario: 2.1 La dichiarazione dei redditi del contribuente – 2.2 Il controllo automatico – 2.3 Il controllo formale – 2.4 Il controllo sostanziale

2.1 La dichiarazione dei redditi del contribuente

L'esistenza dei compiti di controllo demandati all'Amministrazione Finanziaria trae il proprio fondamento nell'assicurare il concreto soddisfacimento dell'interesse pubblico sotteso al rapporto tributario. I controlli fiscali, nel nostro ordinamento, variano in base alla modalità di attuazione di ciascuna imposta, andando a modellarsi in relazione agli adempimenti dei contribuenti derivanti dagli obblighi legati a ciascun rapporto tributario⁹¹. Naturalmente, vi sono diversi obblighi tributari in capo al contribuente a seconda della tipologia di imposta dichiarata. Nel nostro ordinamento, per esempio, la disciplina dei controlli sulle imposte sui redditi e IVA, è contenuta rispettivamente negli articoli 31 del D. P. R. 600/1973 e 51 del D. P. R. 633/1972.

La dichiarazione dei redditi è uno degli obblighi dei soggetti passivi e, ai sensi dell'articolo 1, comma 2 del D.P.R. 600/1973, è *“unica agli effetti dell'imposta sul reddito delle persone fisiche o sul reddito delle persone giuridiche e dell'imposta locale sui redditi e deve contenere l'indicazione degli elementi attivi e passivi necessari per la determinazione degli imponibili secondo le norme che disciplinano le imposte stesse”*.

Una delle caratteristiche principali è che tale dichiarazione è obbligatoria, essendo necessaria anche senza che il contribuente sia un debitore d'imposta. La regola generale, infatti, è che debba essere presentata da ogni soggetto che abbia posseduto redditi nel periodo di riferimento.

Al comma quattro del D. P. R. sopracitato, sono contenuti, invece, tutti i soggetti esonerati dalla presentazione della dichiarazione all'Amministrazione Finanziaria⁹².

Nello specifico, la dichiarazione dei redditi Irpef deve contenere tutti i dati per la determinazione di ogni categoria dei redditi in capo al contribuente, del reddito complessivo e l'indicazione dell'imposta dovuta e la somma da versare⁹³.

Appare evidente che, essendo tributi periodici, le dichiarazioni dei redditi e quelle concernenti l'IVA, debbano essere presentate ogni anno.

Di rilevante importanza in materia di controlli, è la previsione del legislatore di introdurre l'obbligo, sia per le dichiarazioni Irpef che Ires, di indicare tutti i dati necessari per l'effettuazione dei controlli degli Uffici dell'Agenzia delle entrate e della Guardia di finanza.

⁹¹ Padovani, F. “Controlli fiscali. Accessi, ispezioni e verifiche”, Treccani, 2018.

⁹² Sono, per esempio, esonerate le persone fisiche che non possiedono alcun reddito (sempre che non siano obbligate alla tenuta delle scritture contabili).

⁹³ L'articolo 2 del D. P. R. 600/73, a tal proposito, recita: *“La dichiarazione delle persone fisiche, oltre quanto stabilito nel secondo comma dell'articolo 1, deve indicare i dati e gli elementi necessari per l'individuazione del contribuente, per la determinazione dei redditi e delle imposte dovute, nonché per l'effettuazione dei controlli e gli altri elementi, esclusi quelli che l'Amministrazione finanziaria è in grado di acquisire direttamente, richiesti nel modello di dichiarazione di cui all'articolo 8, primo comma, primo periodo.”*

Questo è necessario perché, come già ribadito nel capitolo precedente, il tributo deve trovare piena attuazione senza l'intervento dell'Amministrazione Finanziaria ed è compito di quest'ultima accertare il tributo non dichiarato e riscuotere le somme dovute.

L'omessa dichiarazione – oppure la presentazione di una dichiarazione illecita o infedele – comporta una sanzione amministrativa o, in determinate circostanze, penale⁹⁴.

Tali sanzioni sono contenute nel Decreto Legislativo 471/97.

In primis, una dichiarazione risulta omessa quando, 90 giorni dopo la scadenza del termine per la presentazione, non è stata ancora trasmessa al fisco⁹⁵.

La Corte di Cassazione con la sentenza numero 13322/14 ha ribadito: *“quanto all'individuazione della data di consumazione del reato di cui al D.Lgs. n.74 del 2000, art. 5, va comunque ricordato - per completezza di trattazione - che, secondo un orientamento giurisprudenziale di questa Corte, il termine di novanta giorni dalla scadenza per la presentazione della dichiarazione annuale relativa all'imposta sui redditi od I.V.A., individuato ex lege quale momento consumativo, decorre, ove le scadenze siano diverse a seconda della modalità prescelta dal contribuente per la presentazione della dichiarazione, dall'ultima scadenza prevista dalle leggi tributarie (sez. 3, 21 aprile 2010, n. 22045, rv. 247636)”*.

Nello specifico, le dichiarazioni delle persone fisiche, delle società e delle associazioni⁹⁶ devono essere presentate all'Agenzia delle entrate, in via telematica oppure tramite una banca convenzionata o di un ufficio postale⁹⁷, tra il primo maggio e il trenta giugno ovvero in via telematica entro il trenta novembre dell'anno successivo al periodo d'imposta di riferimento⁹⁸.

Come già ribadito, le sanzioni previste per l'omessa dichiarazione possono essere sia amministrative che penali. Infatti, dal momento che il contribuente sottrae alla conoscenza dell'Amministrazione Finanziaria tutti i redditi da lui prodotti durante il periodo d'imposta, la fattispecie di omessa dichiarazione è alquanto grave. Questo perché l'Amministrazione Finanziaria non può svolgere, su quel determinato contribuente, le attività di controllo e accertamento⁹⁹.

⁹⁴ Tesaurò F. “Istituzioni di diritto tributario, Vol. I: Parte Generale.” Utet Giuridica, Roma, 2015, pp. 141.

⁹⁵ Ai sensi dell'articolo 5 del Decreto Legislativo 10 marzo 2000, n. 74, non si considera omessa la dichiarazione presentata entro 90 giorni dalla scadenza del termine o non sottoscritta o non redatta su un modello conforme. Nello specifico, una dichiarazione non sottoscritta è nulla. Tale nullità, però, è sanabile successivamente. In questo caso, infatti, viene previsto invito da parte dell'Ufficio a procedere alla sottoscrizione della dichiarazione.

⁹⁶ La norma in questione si riferisce all'articolo 6 del D. P. R. 600/1973. In particolare: *“le società semplici, in nome collettivo e in accomandita semplice indicate nell'articolo 5 del testo unico delle imposte sui redditi approvato con decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, le società e le associazioni ad esse equiparate a norma dello stesso articolo devono presentare la dichiarazione agli effetti dell'imposta locale sui redditi da esse dovuta e agli effetti dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e dell'imposta sul reddito delle persone giuridiche dovute dai soci o dagli associati”*.

⁹⁷ Comma 1, articolo 3, D. P. R. 22 luglio 1998, n. 322.

⁹⁸ La scadenza del 30 settembre dell'anno successivo per la presentazione della dichiarazione, inizialmente prevista nell'articolo 2 del D. P. R. 322/98, è stata modificata dall'articolo 4-bis del Decreto-legge del 30 aprile 2019. Infatti, tale articolo cita: *“all'articolo 2 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 luglio 1998, n. 322, sono apportate le seguenti modificazioni: a) al comma 1, le parole: «30 settembre» sono sostituite dalle seguenti: «30 novembre»; b) al comma 2, le parole: «del nono mese» sono sostituite dalle seguenti: «dell'undicesimo mese”*.

⁹⁹ Migliorini F. “Omessa dichiarazione dei redditi: sanzione e prescrizione”, *fiscomania.com*, 2020.

Le sanzioni amministrative, contenute nel Decreto legislativo numero 471/97, prevedono, a seguito della mancata presentazione delle dichiarazioni delle imposte sui redditi, una sanzione pecuniaria che va da un minimo del centoventi a un massimo del duecentocinquanta per cento dell'ammontare delle imposte dovute, con un minimo di 250 euro. Inoltre, in caso di imposta dovuta nulla, si applica una sanzione che va da 250 a 1000 euro¹⁰⁰.

Le sanzioni pecuniarie, tuttavia, non vengono applicate soltanto nei casi di dichiarazione omessa.

Il legislatore tributario ha previsto, infatti, l'istituto giuridico del ravvedimento operoso.

Tale istituto consente al contribuente di rimuovere tempestivamente l'illecito, beneficiando di una riduzione della sanzione. Il ravvedimento operoso, dunque, coniuga nello stesso tempo sia gli interessi del contribuente sia quelli dell'Amministrazione Finanziaria.

Difatti, non solo consente al contribuente di incorrere in sanzioni meno rilevanti, ma per il fisco rappresenta una modalità di recupero del tributo dovuto e di rimozione di situazioni giuridiche potenzialmente a rischio¹⁰¹.

Norma cardine di tale istituto è indubbiamente l'articolo 13 del Decreto legislativo numero 472/97.

Il ravvedimento operoso, infatti, a seguito dell'introduzione di tale norma, è diventato strumento applicabile alla generalità dei tributi. Viene così data la possibilità al contribuente di sanare tutti i tipi di violazione – sostanziali e formali – in relazione a ogni tributo.

Tuttavia, questa possibilità è consentita fino al momento in cui non sia stata constatata la violazione e l'Amministrazione Finanziaria non abbia iniziato l'attività di accesso, ispezione, verifica o altre attività di accertamento¹⁰².

In particolare, ai sensi dell'articolo 13 del sopracitato Decreto legislativo, le sanzioni sono ridotte:

- *ad un decimo del minimo nei casi di mancato pagamento del tributo o di un acconto, se esso viene eseguito nel termine di trenta giorni dalla data della sua commissione;*
- *ad un nono del minimo se la regolarizzazione degli errori e delle omissioni, anche se incidenti sulla determinazione o sul pagamento del tributo, avviene entro novanta giorni dalla data dell'omissione o dell'errore, ovvero se la regolarizzazione delle omissioni e degli errori commessi in dichiarazione avviene entro novanta giorni dal termine per la presentazione della dichiarazione in cui l'omissione o l'errore è stato commesso;*
- *ad un ottavo del minimo, se la regolarizzazione degli errori e delle omissioni, anche se incidenti sulla determinazione o sul pagamento del tributo, avviene entro il termine per la presentazione della dichiarazione relativa all'anno nel corso del quale è stata commessa la violazione ovvero, quando non è prevista dichiarazione periodica, entro un anno dall'omissione o dall'errore;*

¹⁰⁰ Decreto legislativo del 18 dicembre 1997, n. 471, articolo 1.

¹⁰¹ Viotto A., "Commento all'art. 13", in "AA.VV., Commentario alle disposizioni generali sulle sanzioni amministrative in materia tributaria", a cura di Moschetti-Tosi, Padova, 2000, pp. 409-410.

¹⁰² Decreto legislativo del 18 dicembre 1997, articolo 13, comma 1.

- *ad un settimo del minimo se la regolarizzazione degli errori e delle omissioni, anche se incidenti sulla determinazione o sul pagamento del tributo, avviene entro il termine per la presentazione della dichiarazione relativa all'anno successivo a quello nel corso del quale è stata commessa la violazione ovvero, quando non è prevista dichiarazione periodica, entro due anni dall'omissione o dall'errore;*
- *ad un sesto del minimo se la regolarizzazione degli errori e delle omissioni, anche incidenti sulla determinazione o sul pagamento del tributo, avviene oltre il termine per la presentazione della dichiarazione relativa all'anno successivo a quello nel corso del quale è stata commessa la violazione ovvero, quando non è prevista dichiarazione periodica, oltre due anni dall'omissione o dall'errore;*
- *ad un quinto del minimo se la regolarizzazione degli errori e delle omissioni, anche se incidenti sulla determinazione o sul pagamento del tributo, avviene dopo la constatazione della violazione ai sensi dell'articolo 24 della legge 7 gennaio 1929, n. 4, salvo che la violazione non rientri tra quelle indicate negli articoli 6, comma 3, o 11, comma 5, del decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 471;*
- *ad un decimo del minimo di quella prevista per l'omissione della presentazione della dichiarazione, se questa viene presentata con ritardo non superiore a novanta giorni ovvero a un decimo del minimo di quella prevista per l'omessa presentazione della dichiarazione periodica prescritta in materia di imposta sul valore aggiunto, se questa viene presentata con ritardo non superiore a trenta giorni¹⁰³.*

Appare evidente come la previsione di un istituto del genere, in analogia con il diritto di interpello, l'autotutela dell'Amministrazione Finanziaria, l'accertamento con adesione e la conciliazione giudiziaria, sia uno strumento di prevenzione della lite tributaria¹⁰⁴.

Vi sono, poi, le dichiarazioni presentate oltre il termine dei novanta giorni. Queste dichiarazioni, dette "ultratardive", sono considerate omesse.

Ciò comporta che l'accertamento sui redditi del contribuente avverrà d'ufficio e non in rettifica. Inoltre, queste dichiarazioni, costituiscono comunque un titolo per la riscossione, potendo essere usate dall'Amministrazione Finanziaria per la riscossione degli importi contenuti in esse¹⁰⁵.

Infine, l'omessa dichiarazione dei redditi può sfociare in reato penale. È prevista, infatti, la reclusione da due a sei anni per chi, con la finalità di evadere le imposte sui redditi o sull'IVA, non presenta la dichiarazione – pur essendovi obbligato – e l'ammontare delle ritenute non versate supera cinquantamila euro¹⁰⁶.

I modelli per la dichiarazione dei redditi sono diversi.

¹⁰³ La disciplina del ravvedimento operoso è stata modificata dall'articolo 10 bis del Decreto-legge n.124 del 26 ottobre 2019.

¹⁰⁴ Gaffuri, G. "Lezioni di diritto tributario. Parte generale", Cedam, Padova, 1999, pp. 350 ss.

¹⁰⁵ Boletto, G. "Brevi note in tema di dichiarazione ultratardiva.", in Rass. trib., 2007, pp. 102-110.

¹⁰⁶ Articolo 5, Decreto-legge 26 ottobre 2019, n. 124.

I più utilizzati sono – senza dubbio – il modello ordinario, chiamato “unico¹⁰⁷”, il modello 730¹⁰⁸ e la dichiarazione Iva, presentata da tutti i contribuenti titolari di partita IVA che esercitano attività d’impresa.

Ai fini del presente studio, è interessante approfondire come, per la corretta applicazione delle imposte, vi siano degli obblighi formali e strumentali come la presentazione della dichiarazione e degli obblighi di natura contabile come la tenuta della contabilità.

La contabilità, dunque, assume rilievo centrale anche dal punto di vista fiscale.

La corretta tenuta della contabilità, infatti, rappresenta anche la “linfa vitale” di tutto il sistema informativo aziendale. Alimenta i processi di decisione, di esecuzione e di controllo, contribuendo all’organizzazione e alla predisposizione dei conti e dei bilanci annuali¹⁰⁹.

L’ordinamento tributario prevede all’articolo 13 del D.P.R. n. 600/1973, tutti coloro che sono obbligati alla tenuta delle scritture contabili. Si tratta di una previsione più ampia rispetto a quella civilistica. Secondo l’articolo 2214 del Codice civile l’imprenditore¹¹⁰ che esercita un’attività commerciale deve tenere il libro giornale e il libro degli inventari¹¹¹. Dal punto di vista fiscale, invece, hanno obblighi di contabilità tutti gli

¹⁰⁷ Devono presentare il modello unificato:

- chi ha percepito redditi d’impresa, anche in forma di partecipazione;
- chi ha percepito redditi di lavoro autonomo per i quali è richiesta la partita IVA;
- chi ha percepito redditi “diversi” non compresi tra quelli indicati nel quadro D, righe D4 e D5;
- chi ha percepito plusvalenze derivanti dalla cessione di partecipazioni qualificate o derivanti dalla cessione di partecipazioni non qualificate in società residenti in Paesi o territori a fiscalità privilegiata, i cui titoli non sono negoziati in mercati regolamentati;
- chi ha percepito redditi derivanti da produzione di “agroenergie” oltre i limiti previsti dal D.L. 66/2014;
- chi ha percepito redditi provenienti da “trust”, in qualità di beneficiario;
- chi non è stato residente in Italia;
- chi deve presentare anche una delle seguenti dichiarazioni: IVA, IRAP, Mod. 770 ordinario e semplificato (sostituti d’imposta);
- chi deve presentare la dichiarazione per conto di contribuenti deceduti.

Fonte: sito web del Caf, www.cafcisl.it

¹⁰⁸ Il modello 730 può essere presentato solamente da:

- pensionati o lavoratori dipendenti (compresi coloro per i quali il reddito è determinato sulla base della retribuzione convenzionale);
- soggetti che percepiscono indennità sostitutive di reddito di lavoro dipendente (quali il trattamento di integrazione salariale, l’indennità di mobilità, ecc.);
- soci di cooperative di produzione e lavoro, di servizi, agricole e di prima trasformazione dei prodotti agricoli e di piccola pesca;
- sacerdoti della Chiesa cattolica;
- giudici costituzionali, parlamentari nazionali e altri titolari di cariche pubbliche elettive (consiglieri regionali, provinciali, comunali, ecc.);
- soggetti impegnati in lavori socialmente utili. I lavoratori con contratto di lavoro a tempo determinato per un periodo inferiore all’anno possono presentare il Mod. 730;
- al sostituto d’imposta se il rapporto di lavoro è in essere almeno nel periodo di consegna del modello per la liquidazione delle imposte;
- ad un centro di assistenza fiscale per lavoratori dipendenti (Caf-dipendenti) o ad un professionista abilitato se il rapporto di lavoro è in essere almeno nel periodo di consegna del modello per la liquidazione delle imposte e si è a conoscenza dei dati del sostituto che dovrà effettuare il conguaglio.

Fonte: sito del Caf, www.cafcisl.it

¹⁰⁹ Zanda, G. “Il bilancio delle società”. Giappichelli Editore, Torino, 2007, pp. 23 – 36.

¹¹⁰ Secondo l’articolo 2082 del Codice civile, “è imprenditore chi esercita professionalmente un’attività economica organizzata al fine della produzione o dello scambio di beni o di servizi”.

¹¹¹ Nello specifico, l’articolo 2214 del Codice civile enuncia: “L’imprenditore che esercita un’attività commerciale deve tenere il libro giornale e il libro degli inventari”.

imprenditori commerciali che svolgono attività commerciale in senso tributario. Per esempio, vi sono obblighi di tenuta della contabilità per i lavoratori autonomi che invece non hanno obblighi dal punto di vista civilistico¹¹².

Il Legislatore tributario, all'articolo 22 del D. P. R. 600/1973, focalizza la propria attenzione sulle modalità di tenuta dei libri contabili. In particolare, richiama l'applicazione dell'articolo 2219¹¹³ del Codice civile e predispone la numerazione progressiva di ogni pagina.

Coloro che sono obbligati alla tenuta delle scritture contabili dal punto di vista fiscale sono:

- Le società soggette a IRES;
- Gli enti pubblici e privati diversi dalle società, soggetti a IRES, nonché i trust, che hanno per oggetto esclusivo o principale l'esercizio di attività commerciali;
- le società in nome collettivo, le società in accomandita semplice e le società ad esse equiparate;
- Le persone fisiche che esercitano imprese commerciali;
- Le persone fisiche che esercitano arti e professioni;
- Le società o associazioni fra artisti e professionisti;
- Gli enti pubblici e privati diversi dalle società, soggetti all'imposta sul reddito delle persone giuridiche, nonché i trust, che non hanno per oggetto esclusivo o principale l'esercizio di attività commerciali¹¹⁴.

Per i soggetti in contabilità ordinaria i libri obbligatori sono diversi. Tra questi troviamo il libro giornale, dove vengono registrate tutte le operazioni in ordine cronologico, il libro degli inventari, contenente un'analisi dettagliata di tutte le attività e passività dell'azienda, i registri IVA, nei quali vi è la contabilizzazione di tutte le fatture di acquisto e di vendita rilevanti ai fini dell'imposta sul valore aggiunto e i libri sociali obbligatori per le società di capitali¹¹⁵.

Il regime contabile ordinario può essere obbligatorio o opzionale. L'obbligatorietà può scaturire sia per la natura giuridica del contribuente, sia per l'ammontare complessivo dei ricavi conseguiti nel periodo d'imposta di riferimento. A prescindere dal volume di ricavi conseguito, sono obbligati alla tenuta della contabilità ordinaria le S.p.a., S.r.l., S.a.p.a., società cooperative e mutue assicuratrici, gli enti pubblici e privati che hanno per oggetto esclusivo o principale l'esercizio di attività commerciali, le stabili organizzazioni di società ed enti

Deve altresì tenere le altre scritture contabili che siano richieste dalla natura e dalle dimensioni dell'impresa e conservare ordinatamente per ciascun affare gli originali delle lettere, dei telegrammi e delle fatture ricevute, nonché le copie delle lettere, dei telegrammi e delle fatture spedite.

Le disposizioni di questo paragrafo non si applicano ai piccoli imprenditori”.

¹¹² Si veda nota numero 90.

¹¹³ Tale articolo recita: “*tutte le scritture devono essere tenute secondo le norme di un'ordinata contabilità, senza spazi in bianco, senza interlinee e senza trasporti in margine. Non vi si possono fare abrasioni e, se è necessaria qualche cancellazione, questa deve eseguirsi in modo che le parole cancellate siano leggibili*”.

¹¹⁴ Articolo 13 del D.P.R. n. 600/1973.

¹¹⁵ Come, per esempio, il libro soci, il libro delle obbligazioni, il libro degli strumenti finanziari, il libro delle adunanze e delle deliberazioni assembleari, il libro delle adunanze e delle deliberazioni dell'organo amministrativo, il libro delle adunanze e delle deliberazioni dell'organo di controllo, il libro delle adunanze e delle deliberazioni delle assemblee degli obbligazionisti.

non residenti, le associazioni non riconosciute e consorzi che hanno per oggetto esclusivo o principale l'esercizio di attività commerciali. Per gli altri soggetti che producono redditi d'impresa, le persone fisiche che esercitano attività commerciali, le società di persone (s.n.c. e s.a.s.) e gli enti non commerciali che esercitano anche un'attività commerciale in misura non prevalente, scatta l'obbligo qualora venissero superati nell'esercizio precedente 400 000 euro di ricavi per le imprese che prestano servizi e 700 000 euro per le altre imprese. Nel regime di contabilità ordinaria, inoltre, i ricavi vengono determinati secondo il principio di competenza, attraverso le scritture di assestamento che sono rilevate alla fine dell'anno.

Per tutti quei soggetti¹¹⁶ che hanno avuto *ricavi indicati agli articoli 57 e 85 del testo unico delle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, percepiti in un anno intero, ovvero conseguiti nell'ultimo anno di applicazione dei criteri previsti dall'articolo 109, comma 2, del medesimo testo unico, non abbiano superato l'ammontare di 400.000 euro per le imprese aventi per oggetto prestazioni di servizi, ovvero di 700.000 euro per le imprese aventi per oggetto altre attività*¹¹⁷, possono optare per il regime di contabilità "semplificata". Tali contribuenti sono esonerati dalla tenuta del libro giornale e obbligati alla tenuta del registro dei cespiti ammortizzabili e alla tenuta dei registri IVA che, come ribadito in precedenza, contiene tutti quei documenti rilevanti ai fini del calcolo dell'imposta sul valore aggiunto.

In ultima analisi, alcune categorie di contribuenti possono optare per il regime forfettario, mentre, il regime dei minimi rimane in vigore soltanto per coloro che ne erano soggetti al 2016.

Tale regime forfettario, modificato dalla Legge di Bilancio 2020, è un regime fiscale agevolato destinato alle persone fisiche esercenti attività d'impresa, arti o professioni. La principale agevolazione è rappresentata dall'applicazione sul reddito imponibile, di un'imposta sostitutiva di quelle generalmente previste – imposta sui redditi, addizionali regionale e comunale, Irap – in misura del 15%. Tale imposta, inoltre, viene ridotta del 5% nei primi 5 anni di attività a condizione del rispetto di alcuni requisiti¹¹⁸.

Possono accedere a tale regime i contribuenti che hanno contemporaneamente conseguito ricavi o percepito compensi non superiori a 65.000 euro e sostenuto spese per un importo non superiore a 20.000 euro lordi per lavoro accessorio, lavoro dipendente e compensi a collaboratori, comprendendo le somme erogate sotto forma di utili da partecipazione agli associati con apporto costituito da solo lavoro e quelle corrisposte per le prestazioni di lavoro rese dall'imprenditore o dai suoi familiari¹¹⁹.

¹¹⁶ Si fa riferimento alle persone fisiche che esercitano attività commerciali, alle società di persone (s.n.c. e s.a.s.) e agli enti non commerciali che esercitano un'attività commerciale in via non prevalente.

¹¹⁷ Articolo 18 del D. P. R. n. 600/1973.

¹¹⁸ Il contribuente, per usufruire di tale agevolazione non deve aver esercitato, nei tre anni precedenti, attività artistica, professionale o d'impresa, anche in forma associata o familiare; l'attività da intraprendere non deve costituire, in nessun modo, mera prosecuzione di altra precedentemente svolta sotto forma di lavoro dipendente o autonomo e se, in caso di continuazione di un'attività svolta in precedenza da altro soggetto, l'ammontare dei relativi ricavi e compensi realizzati nel periodo d'imposta precedente quello di riconoscimento del beneficio non supera il limite che consente l'accesso al regime.

¹¹⁹ Sito web dell'Agenzia delle entrate: <https://www.agenziaentrate.gov.it/portale/web/guest/regime-forfettario-le-regole-2020-/info-gen-regime-forfettario-le-regole-2020->

2.2 Il controllo automatico

Come già ribadito più volte, i controlli svolti dall'Amministrazione Finanziaria consentono a quest'ultima di disporre di uno strumento per verificare il corretto adempimento degli obblighi tributari da parte dei contribuenti.

Una prima tipologia di controllo è quella disciplinata dall'articolo 36 bis del D. P. R. 600/1973 per quanto riguarda le imposte dirette e dall'articolo 54-bis del D. P. R. 633/1972 in relazione all'IVA.

Il controllo di tipo automatico si applica a tutte le dichiarazioni presentate all'Agenzia delle entrate e consiste nella procedura automatizzata di liquidazione delle imposte, contributi, premi e rimborsi, sulla base di dati ed elementi direttamente desumibili dalle dichiarazioni e dai dati contenuti nell'Anagrafe tributaria¹²⁰.

Si tratta di un vero e proprio controllo eseguito attraverso procedure informatiche e finalizzato alla liquidazione delle imposte dovute. L'Amministrazione, infatti, valuta la corrispondenza tra l'importo dichiarato e quello versato, procedendo, nel caso, alla liquidazione in caso di incongruenza per difetto.

Nello specifico, l'Amministrazione Finanziaria utilizza questi dati per:

- Correggere gli errori materiali e di calcolo nella determinazione degli imponibili, delle imposte, dei contributi e dei premi;
- Correggere gli errori materiali commessi dai contribuenti nel riporto delle eccedenze delle imposte, dei contributi e dei premi risultanti dalle precedenti dichiarazioni;
- Ridurre le detrazioni d'imposta indicate in misura superiore a quella prevista dalla legge oppure quelle non spettanti sulla base dei dati risultanti dalle dichiarazioni;
- Ridurre le deduzioni dal reddito esposte in misura superiore a quella prevista dalla legge;
- Ridurre i crediti d'imposta esposti in misura superiore a quella prevista dalla legge ovvero non spettanti sulla base dei dati risultanti dalle dichiarazioni;
- Controllare la rispondenza con la dichiarazione e la tempestività dei versamenti delle imposte, dei contributi e dei premi e delle ritenute alla fonte operate dal sostituto d'imposta¹²¹.

Dunque, a seguito del controllo automatizzato, può accadere che la dichiarazione risulti in regola, che vengano confermati i dati riportati dal contribuente, oppure che sia sbagliata perché è stato dichiarato più o meno del dovuto¹²².

¹²⁰ Agenzia delle entrate, "Comunicazioni sui controlli delle dichiarazioni", dicembre 2019.

¹²¹ Comma 2, articolo 36-bis, D. P. R. 29 settembre 1973, n. 600.

¹²² Bagarotto, E. "Commentario breve alle leggi tributarie", CEDAM, Padova, 2011, pp. 201.

Di particolare rilevanza è la previsione del legislatore tributario dell'obbligo¹²³ di avviso al contribuente con una comunicazione contenente la risultante dell'attività di liquidazione, con la finalità di evitare il ripetersi di errori e consentire la regolarizzazione degli aspetti formali¹²⁴.

L'iscrizione a ruolo non avviene se il contribuente – o il sostituto d'imposta – paga quanto dovuto entro 30 giorni dalla ricezione di tale comunicazione e la sanzione viene ridotta a un terzo¹²⁵.

La previsione del legislatore dell'obbligo di comunicazione dell'esito di un controllo automatizzato della dichiarazione da parte dell'Amministrazione Finanziaria è un chiaro segnale della presenza del principio del contraddittorio durante l'attività procedimentale dell'Amministrazione Finanziaria.

C'è stato un lungo e tortuoso iter legislativo per il riconoscimento in sede procedimentale di tale principio.

Al comma 2 dell'articolo 24 della Costituzione è riportato che:

“La difesa è diritto inviolabile in ogni stato e grado del procedimento”¹²⁶”.

Tale diritto, però, inizialmente non era garantito in sede procedimentale ma soltanto all'interno del processo tributario.

Il procedimento tributario, in precedenza, infatti, veniva disciplinato dalla legge del 7 agosto 1990 n. 241 sui provvedimenti amministrativi con esclusione del capo terzo, riguardante la partecipazione del cittadino al procedimento, e del capo quinto, in materia di accesso del contribuente.

Sebbene l'articolo 7¹²⁷ di tale legge prevedesse l'obbligo di comunicazione al contribuente all'avvio del procedimento a pena di nullità dello stesso, l'articolo 12, invece, prevedeva che *“dette disposizioni (riferendosi a quelle del presente capo) non si applicano altresì ai procedimenti tributari per i quali restano parimenti ferme le particolari norme che li regolano”*.

In seguito, la legge 212/2000, lo Statuto dei diritti del contribuente – di cui si parlerà nei prossimi capitoli – nello specifico all'art. 12, ha rappresentato il primo passo verso la disciplina tributaria in materia di diritti e di garanzie in sede di accertamenti conseguenti a verifiche fiscali effettuate presso i locali del contribuente.

¹²³ A tal proposito, la sentenza della corte di Cassazione n. 22035 del 2010, ha ribadito che *“non sussiste sempre l'obbligo di comunicare l'esito della liquidazione, ma solo quando dai controlli automatizzati emerge un risultato diverso rispetto a quello indicato nella dichiarazione”*.

¹²⁴ Comma 3, articolo 36-bis, D. P. R. 29 settembre 1973, n. 600.

¹²⁵ Comma 2, articolo 2, Decreto Legislativo 18 dicembre 1997, n. 462.

¹²⁶ Anche se il presente articolo parla di “procedimento”, alla luce dell'interpretazione degli altri commi, è da intendersi che tale tutela veniva garantita solo nel processo.

¹²⁷ L'art 7 della legge 241/1990 enuncia: *“ove non sussistano ragioni di impedimento derivanti da particolari esigenze di celerità del procedimento, l'avvio del procedimento stesso è comunicato, con le modalità previste dall'articolo 8, ai soggetti nei confronti dei quali il provvedimento finale è destinato a produrre effetti diretti ed a quelli che per legge debbono intervenire. Ove parimenti non sussistano le ragioni di impedimento predette, qualcosa da un provvedimento possa derivare un pregiudizio a soggetti individuati o facilmente individuabili, diversi dai suoi diretti destinatari, l'amministrazione è tenuta a fornire loro, con le stesse modalità notizia dell'inizio del procedimento”*.

La spinta più rilevante in ambito del contraddittorio endoprocedimentale è avvenuta dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea, che ha previsto l'applicazione del principio del contraddittorio anche nell'ordinamento tributario¹²⁸.

La Corte di Giustizia dell'Unione Europea, infatti, con la sentenza *Sopropè* – Corte di Giustizia UE, sez. II, sentenza 18 dicembre 2008, C-349/07 – e la sentenza *Kamino*¹²⁹ – Corte di Giustizia UE, sez. V, sentenza 3 luglio 2014, C-129/13 e C-130/13 - ha affermato che, nel caso in cui l'Amministrazione Finanziaria sia in procinto di adottare un provvedimento lesivo per il contribuente, la stessa debba darne anticipatamente comunicazione a quest'ultimo, nel rispetto del principio del contraddittorio. In questo modo, permetterebbe al contribuente di difendersi e dare le sue osservazioni prima del termine dell'attività istruttoria.

Inoltre, è interessante analizzare la tutela del cosiddetto “contraddittorio operoso”. Tale tutela si applica se il principio del contraddittorio non viene rispettato. Infatti, il contribuente potrebbe presentare ricorso per tale motivo ma l'atto finale del provvedimento accertativo sarebbe annullato solo se il contribuente riuscirebbe a provare in giudizio che, se il principio in questione fosse stato rispettato, il contenuto dell'atto finale sarebbe stato diverso¹³⁰.

¹²⁸ I principi comunitari si applicano all'ordinamento tributario sulla base dell'art 1 della legge 241/1990, che enuncia: “*l'attività amministrativa persegue i fini determinati dalla legge ed è retta da criteri di economicità, di efficacia, di imparzialità, di pubblicità e di trasparenza, secondo le modalità previste dalla presente legge e dalle altre disposizioni che disciplinano i singoli procedimenti, nonché dai principi dell'ordinamento comunitario*”.

¹²⁹ In questa sentenza si afferma che: “*il diritto al contraddittorio in qualsiasi procedimento è attualmente sancito non solo negli articoli 47 e 48 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, che garantiscono il rispetto dei diritti della difesa nonché il diritto ad un processo equo in qualsiasi procedimento giurisdizionale, bensì anche nell'articolo 41 di quest'ultima, il quale garantisce il diritto ad una buona amministrazione. Il paragrafo 2 del citato articolo 41 prevede che tale diritto a una buona amministrazione comporta, in particolare, il diritto di ogni individuo di essere ascoltato prima che nei suoi confronti venga adottato un provvedimento individuale lesivo...*”.

¹³⁰ Corte di Giustizia UE, sez. V, sentenza 3 luglio 2014, C-129/13 e C-130/13.

2.3 Il controllo formale

Differentemente dal controllo automatizzato, il controllo formale non è effettuato sulla totalità delle dichiarazioni. Questo tipo di controllo, infatti, viene compiuto solo su quelle dichiarazioni individuate sulla base delle liste selettive dei contribuenti maggiormente a rischio evasione e solo su quelle voci che devono essere giustificate documentalmente. Ulteriore differenza con il controllo automatico è rappresentata dal fatto che questo tipo di controllo è finalizzato all'esatta determinazione delle imposte, ritenute, contributi, premi anche attraverso un'analisi documentale di tutti quei dati e quelle informazioni necessari alla corretta determinazione dell'imposta¹³¹. Si tratta, dunque, di un controllo specifico per verificare la corrispondenza tra quanto dichiarato dal contribuente e quanto contenuto nei documenti in possesso dell'Amministrazione Finanziaria derivanti dalle comunicazioni periodiche con gli intermediari finanziari, gli enti previdenziali e così via.

Inoltre, in caso si riscontrassero delle anomalie, il contribuente – o il sostituto d'imposta – può essere invitato, telefonicamente, in forma scritta o telematica, a fornire chiarimenti e altri documenti non allegati¹³².

Dopo aver invitato il contribuente a trasmettere tali documenti, gli uffici possono:

- Escludere in tutto o in parte lo scomputo delle ritenute d'acconto non risultanti dalle dichiarazioni dei sostituti d'imposta, dalle comunicazioni, o dalle certificazioni richieste ai contribuenti ovvero delle ritenute risultanti in misura inferiore a quella indicata nelle dichiarazioni dei contribuenti stessi;
- Escludere in tutto o in parte le detrazioni d'imposta non spettanti in base ai documenti richiesti ai contribuenti;
- Escludere in tutto o in parte le deduzioni dal reddito non spettanti in base ai documenti richiesti ai contribuenti;
- Determinare i crediti d'imposta spettanti in base ai dati risultanti dalle dichiarazioni e ai documenti richiesti ai contribuenti;
- Liquidare la maggiore imposta sul reddito delle persone fisiche e i maggiori contributi dovuti sull'ammontare complessivo dei redditi risultanti da più dichiarazioni o certificati presentati per lo stesso anno dal medesimo contribuente;
- Correggere gli errori materiali e di calcolo commessi nelle dichiarazioni dei sostituti d'imposta¹³³.

¹³¹ Circolare dell'Agenzia delle entrate del 16/07/2001 n. 68. Nello specifico al paragrafo 2 di questa circolare è riportato che *“l'attività di controllo formale è diretta alla verifica della correttezza degli adempimenti dei contribuenti in sede di dichiarazione dei redditi ed in tal senso è mirata al controllo dell'esatta determinazione delle imposte, ritenute, contributi e premi, detrazioni d'imposta, oneri deducibili e crediti d'imposta dichiarati, attraverso un riscontro documentale finalizzato a comprovare la spettanza degli elementi che hanno concorso a determinare l'imposta dovuta dal contribuente. A differenza della liquidazione automatica delle imposte, dei contributi, dei premi e dei rimborsi dovuti in base alla dichiarazione, eseguita ai sensi dell'art. 36 bis del D.P.R. 29 settembre 1973, n. 600, il controllo formale è finalizzato a verificare la conformità dei dati esposti in dichiarazione anche a quelli desunti dal contenuto delle dichiarazioni presentate dai sostituti d'imposta e forniti da enti previdenziali ed assistenziali, banche ed imprese assicuratrici ed alla conseguente richiesta di chiarimenti e documenti nei casi di riscontrata difformità tra i dati stessi”*.

¹³² Comma 3, articolo 36-ter, D. P. R. n. 600/1973.

¹³³ Comma 2, articolo 36-ter, D. P. R. n. 600/1973.

Appare evidente, dunque, che il corretto compimento di tale controllo è anche funzione del ruolo del contribuente nella trasmissione di dati rilevanti.

La *compliance* del contribuente agli obblighi formali è importante non solo per la semplificazione dell'intero processo di controllo formale, che dovrà avvenire nel rispetto dello Statuto del contribuente¹³⁴, ma anche per garantire una maggiore efficacia e pertinenza della documentazione riguardante gli oneri deducibili e detraibili e i crediti d'imposta, che il contribuente è tenuto a conservare¹³⁵.

Alla conclusione del procedimento di controllo formale, l'esito verrà comunicato al contribuente che, entro trenta giorni dalla comunicazione, sarà messo in condizione di segnalare eventuali errori o la mancata presa in considerazione di determinati documenti rilevanti¹³⁶.

L'Ufficio può chiedere al contribuente degli elementi dimostrativi relativi a determinate voci della dichiarazione e, in base a tali elementi, potrà ricalcolare l'imposta del contribuente e procedere con l'avviso bonario in caso di maggior importo da versare.

In conclusione, la dichiarazione dei redditi viene sottoposta ad un duplice controllo: la liquidazione automatica e il controllo formale. Queste attività della Amministrazione Finanziaria sono entrambe finalizzate ad una comunicazione al contribuente nel rispetto del principio di cooperazione del contribuente. Insieme al contraddittorio endoprocedimentale, la cooperazione rappresenta l'altra modalità che il contribuente ha per prendere parte al procedimento. Entrambe le attività hanno la finalità di definire l'obbligazione tributaria in relazione alla reale capacità contributiva del cittadino ma, mentre il contraddittorio ha finalità "difensive", la cooperazione si configura come "ausilio" all'attività dell'Amministrazione Finanziaria¹³⁷.

In materia di cooperazione tra fisco e le aziende, è rilevante citare la legge 11 marzo 2014 n. 23 secondo la quale *"il Governo è delegato ad introdurre, con i decreti legislativi di cui all'articolo 1, norme che prevedano forme di comunicazione e di cooperazione rafforzata, anche in termini preventivi rispetto alle scadenze fiscali, tra le imprese e l'amministrazione finanziaria, nonché, per i soggetti di maggiori dimensioni, la previsione di sistemi aziendali strutturati di gestione e di controllo del rischio fiscale, con una chiara attribuzione di responsabilità nel quadro del complessivo sistema dei controlli interni, prevedendo a tali fini l'organizzazione di adeguate strutture dell'amministrazione finanziaria dedicate alle predette attività di comunicazione e cooperazione, facendo ricorso alle strutture e alle professionalità già esistenti nell'ambito delle amministrazioni pubbliche"*¹³⁸.

¹³⁴ Legge 27 luglio 2000, n. 212.

¹³⁵ Circolare dell'Agenzia delle entrate del 16/07/2001 n. 68.

¹³⁶ Il comma 4 dell'articolo 36-ter del D. P. R. n. 600/1973 a tal proposito cita: *"l'esito del controllo formale è comunicato al contribuente o al sostituto d'imposta con l'indicazione dei motivi che hanno dato luogo alla rettifica degli imponibili, delle imposte, delle ritenute alla fonte, dei contributi e dei premi dichiarate, per consentire anche la segnalazione di eventuali dati ed elementi non considerati o valutati erroneamente in sede di controllo formale entro i trenta giorni successivi al ricevimento della comunicazione"*.

¹³⁷ Salvini L. "La cooperazione del contribuente e il contraddittorio nell'accertamento", in Corriere Tributario n. 44, 2009, pp. 3570 – 3576.

¹³⁸ Articolo 6, Legge dell'11 marzo 2014, n. 23.

Tale previsione legislativa, così come per le persone fisiche, anche dal punto di vista dei soggetti giuridici pone al centro l'importanza della cooperazione per raggiungere a una corretta determinazione delle imposte. Per le aziende tale cooperazione si esplica nella previsione di due elementi di rilievo nell'organizzazione aziendale: un efficace sistema di controllo interno e una funzione di tax governance aziendale. In questo modo, ponendo all'interno delle funzioni di *risk management* il rischio fiscale, le aziende consentirebbero un più efficace e tempestivo controllo da parte dell'Amministrazione Finanziaria che potrebbe concentrare le proprie risorse al contrasto dell'evasione fiscale¹³⁹.

¹³⁹ Coppa, D. "Trasparenza e cooperazione nei rapporti tra Fisco e imprese." Aracne, Roma, 2015, pp. 177 – 189.

2.4 Il controllo sostanziale

La terza tipologia di controllo è quello sostanziale. Il controllo sostanziale si configura come il più intrusivo nella sfera giuridica del contribuente. L'Amministrazione Finanziaria sulla base dei criteri selettivi stabiliti dal Ministero dell'Economia e grazie ai dati raccolti nelle fasi dei controlli automatici e formali e a quelli comunicati all'Anagrafe tributaria, sottopone al controllo sostanziale soltanto alcune delle dichiarazioni presentate¹⁴⁰.

In particolare, tale controllo è condotto dalla Guardia di finanza e dagli uffici dell'Agenzia delle entrate.

La disciplina del controllo sostanziale è contenuta per quanto riguarda le imposte sui redditi e sull'imposta di registro dagli articoli 31 a 45 del D. P. R. 600/1973, in materia di imposta sul valore aggiunto negli articoli 51 e 52 del D. P. R. 633/1972.

Il controllo sostanziale consente all'Amministrazione Finanziaria di mettere in atto due distinte tipologie di attività:

- L'attività svolta in ufficio: l'Amministrazione invita i contribuenti¹⁴¹ a comparire per fornire notizie e dati relative all'attività svolta, o invita loro a compilare, firmare e restituire dei questionari. L'Amministrazione, inoltre, può richiedere informazioni a terzi, come alle banche, assicurazioni o a società di intermediazione in generale¹⁴².
- L'attività presso il contribuente: riguarda gli accessi, le ispezioni e le verifiche normalmente svolte dalla Guardia di Finanza.

Il legislatore, inoltre, non ha previsto uno specifico ordine nel quale l'Amministrazione Finanziaria debba far valere tali poteri. Quest'ultima, infatti, sceglie in base alla propria discrezionalità quali poteri e quale intensità utilizzare nell'indagine che sta compiendo¹⁴³.

Al termine delle operazioni di controllo sostanziale i funzionari dell'Amministrazione Finanziaria procedono alla redazione del verbale dei controlli.

¹⁴⁰ L'articolo 37 del D. P. R. 600/1973 nello specifico cita: *“gli uffici delle imposte procedono, sulla base di criteri selettivi fissati annualmente dal Ministro delle finanze tenendo anche conto delle loro capacità operative, al controllo delle dichiarazioni e alla individuazione dei soggetti che ne hanno omissa la presentazione sulla scorta dei dati e delle notizie acquisiti ai sensi dei precedenti articoli e attraverso le dichiarazioni previste negli articoli 6 e 7, di quelli raccolti e comunicati dall'anagrafe tributaria e delle informazioni di cui siano comunque in possesso. I criteri selettivi per l'attività di accertamento di cui al periodo precedente, compresa quella a mezzo di studi di settore, sono rivolti prioritariamente nei confronti dei soggetti diversi dalle imprese manifatturiere che svolgono la loro attività in conto terzi per altre imprese in misura non inferiore al 90 per cento.”*

¹⁴¹ Per il principio di collaborazione del contribuente, se quest'ultimo non ottempera alla richiesta mossa dall'Amministrazione, gli verrà preclusa la possibilità di esibire i documenti, le notizie o le informazioni in sede processuale. L'unica eccezione è che il contribuente non dimostri che non li abbia esibiti in sede procedimentale per causa a lui non imputabile. Napoli G. e Rocchi S., *“Verifica, accertamento, riscossione e azioni a tutela del contribuente”*, II edizione, Cacucci Editore, Bari, 2019, p.7.

¹⁴² Si parla delle indagini bancarie, grazie alle quali è possibile richiedere alle banche, alle SGR (società di gestione del risparmio), a OICR (organismi di investimento collettivo del risparmio), Poste italiane, intermediatori finanziari e società intermediarie dati, notizie e documenti sui rapporti intrattenuti, operazioni effettuate e servizi prestati ai clienti. Per il fisco vige l'inesistenza del segreto bancario, se i dati non vengono tempestivamente trasmessi o sono incompleti potrà essere previsto dall'Ufficio l'accesso dei propri funzionari per rilevare in via diretta le informazioni.

¹⁴³ Falsitta G. *“Corso istituzionale di diritto tributario”*, CEDAM, Padova, 2019, pp. 313.

Tale verbale – di cui si discorrerà nell’ultimo capitolo del presente elaborato – viene chiamato processo verbale di constatazione ed ha la funzione di portare a conoscenza del contribuente le motivazioni della pretesa, le violazioni rilevate e le eventuali sanzioni¹⁴⁴.

¹⁴⁴ Sito web dell’Agenzia delle entrate: www.agenziaentrate.gov.it/portale/web/guest/schede/accertamenti/controlli/processo-verbale-di-constatazione

3. ATTIVITA' ISTRUTTORIA SVOLTA IN UFFICIO

Sommario: 3.1 La richiesta di dati, documenti e a comparire di persona – 3.2 L'invio di questionari – 3.3 Le indagini finanziarie – 3.4 I termini e l'inottemperanza del contribuente

3.1 La richiesta di dati, documenti e a comparire di persona

La forma di controllo esercitata dall'Amministrazione Finanziaria presso i propri Uffici è disciplinata dall'articolo 32 del D. P. R. 600/1973.

Con la finalità di ottenere informazioni dettagliate sulla posizione del contribuente e indicandone il motivo, l'Amministrazione Finanziaria può invitarlo a comparire di persona o per mezzo rappresentante oppure chiedergli di esibire atti e documenti.

A quei soggetti che sono obbligati alla tenuta delle scritture contabili, inoltre, l'Amministrazione Finanziaria può richiedere di presentare quei libri contabili che sono obbligatori secondo la normativa tributaria.

Tuttavia, gli Uffici possono trattenerli o copiarli per un periodo non superiore a sessanta giorni e non possono trattenere quelle scritture contabili in uso¹⁴⁵.

L'invito in questione deve essere motivato e deve indicare le ragioni per le quali il contribuente è stato contattato. Se così non fosse, il destinatario, in ossequio al principio di collaborazione tra il fisco e il contribuente, non sarebbe in grado di dimostrare all'Amministrazione che la propria situazione fiscale è in regola.

Inoltre, è illegittima la richiesta di comparizione fatta a un soggetto diverso dal titolare degli atti e dei documenti richiesti. Questo perché il destinatario dell'invito a comparire può essere soltanto il contribuente verso il quale viene indirizzato il controllo sostanziale.

Contestualmente alla richiesta l'ufficio ha l'obbligo di informare il cittadino che tutte quelle notizie e documenti che non vengono esibiti da questo, non possono costituire in sede amministrativa e contenziosa delle prove a suo favore. L'inutilizzabilità di questi documenti, però, non viene presa in considerazione se, in sede contenziosa, all'atto introduttivo del giudizio di primo grado, il contribuente dichiara che la documentazione non è stata mostrata in precedenza per causa a lui non imputabile¹⁴⁶.

¹⁴⁵ Secondo il comma 1, numero 3, dell'articolo 32 del D. P. R. 600/1973, gli Uffici possono "invitare i contribuenti, indicandone il motivo, a esibire o trasmettere atti e documenti rilevanti ai fini dell'accertamento nei loro confronti, compresi i documenti di cui al successivo art. 34. Ai soggetti obbligati alla tenuta di scritture contabili secondo le disposizioni del titolo III può essere richiesta anche l'esibizione dei bilanci o rendiconti e dei libri o registri previsti dalle disposizioni tributarie. L'ufficio può estrarne copia ovvero trattenerli, rilasciandone ricevuta, per un periodo non superiore a sessanta giorni dalla ricezione. Non possono essere trattenute le scritture cronologiche in uso".

¹⁴⁶ Nello specifico, l'articolo 32 del D. P. R. 600/1973, recita: "le notizie ed i dati non adottati e gli atti, i documenti, i libri ed i registri non esibiti o non trasmessi in risposta agli inviti dell'ufficio non possono essere presi in considerazione a favore del contribuente, ai fini dell'accertamento in sede amministrativa e contenziosa. Di ciò l'ufficio deve informare il contribuente contestualmente alla richiesta.

Le cause di inutilizzabilità previste dal terzo comma non operano nei confronti del contribuente che deposita in allegato all'atto introduttivo del giudizio di primo grado in sede contenziosa le notizie, i dati, i documenti, i libri e i registri, dichiarando comunque contestualmente di non aver potuto adempiere alle richieste degli uffici per causa a lui non imputabile".

In materia di richiesta di documenti e informazioni a terzi è necessaria la distinzione tra coloro che hanno un ruolo pubblico in senso lato e coloro che sono soggetti di diritto privato¹⁴⁷.

Per i primi si intendono gli enti pubblici economici e non economici, le banche e assicurazioni, le società di intermediazione e gestione finanziaria. L'attività di richiesta e scambio di dati tra l'Amministrazione Finanziaria e questi istituti involve le cosiddette indagini finanziarie, di cui si discorrerà più specificamente nei prossimi paragrafi del presente capitolo.

Per quanto riguarda i soggetti di diritto privato obbligati alla tenuta di scritture contabili, l'Amministrazione Finanziaria può invitarli ad *“esibire o trasmettere, anche in copia fotostatica, atti o documenti fiscalmente rilevanti concernenti specifici rapporti intrattenuti con il contribuente e a fornire i chiarimenti relativi”*¹⁴⁸.

Tutti gli inviti e le richieste devono essere notificati al contribuente¹⁴⁹. Dalla notifica decorre il termine entro il quale il destinatario deve soddisfare le richieste poste dall'Amministrazione.

¹⁴⁷ Tesauro F., “Istituzioni di diritto tributario, Vol. I: Parte Generale.” Utet Giuridica, Roma 2015, pp. 182-184.

¹⁴⁸ Comma 1, numero 8-bis, articolo 32, D. P. R. 600/1973

¹⁴⁹ La notifica deve avvenire secondo quanto stabilito dall'articolo 60 del D. P. R. 600/73. Nello specifico essa deve avvenire secondo *“[...] le norme stabilite dagli articoli 137 e seguenti del Codice di procedura civile, con le seguenti modifiche:*

- *la notificazione è eseguita dai messi comunali ovvero dai messi speciali autorizzati dall'ufficio;*
- *il messo deve fare sottoscrivere dal consegnatario l'atto o l'avviso ovvero indicare i motivi per i quali il consegnatario non ha sottoscritto;*
- *se il consegnatario non è il destinatario dell'atto o dell'avviso, il messo consegna o deposita la copia dell'atto da notificare in busta che provvede a sigillare e su cui trascrive il numero cronologico della notificazione, dandone atto nella relazione in calce all'originale e alla copia dell'atto stesso. Sulla busta non sono apposti segni o indicazioni dai quali possa desumersi il contenuto dell'atto. Il consegnatario deve sottoscrivere una ricevuta e il messo dà notizia dell'avvenuta notificazione dell'atto o dell'avviso, a mezzo di lettera raccomandata;*
- *salvo il caso di consegna dell'atto o dell'avviso in mani proprie, la notificazione deve essere fatta nel domicilio fiscale del destinatario;*
- *in facoltà del contribuente di eleggere domicilio presso una persona o un ufficio nel comune del proprio domicilio fiscale per la notificazione degli atti o degli avvisi che lo riguardano. In tal caso l'elezione di domicilio deve risultare espressamente da apposita comunicazione effettuata al competente ufficio a mezzo di lettera raccomandata con avviso di ricevimento ovvero in via telematica con modalità stabilite con provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle entrate;*
- *quando nel comune nel quale deve eseguirsi la notificazione non vi è abitazione, ufficio o azienda del contribuente, l'avviso del deposito prescritto dall'art. 140 del Codice di procedura civile, in busta chiusa e sigillata, si affigge nell'albo del comune, e la notificazione, ai fini della decorrenza del termine per ricorrere, si ha per eseguita nell'ottavo giorno successivo a quello di affissione;*
- *è facoltà del contribuente che non ha la residenza nello Stato e non vi ha eletto domicilio ai sensi della lettera d), o che non abbia costituito un rappresentante fiscale, comunicare al competente ufficio locale, con le modalità di cui alla stessa lettera d), l'indirizzo estero per la notificazione degli avvisi e degli altri atti che lo riguardano; salvo il caso di consegna dell'atto o dell'avviso in mani proprie, la notificazione degli avvisi o degli atti è eseguita mediante spedizione a mezzo di lettera raccomandata con avviso di ricevimento;*
- *le disposizioni contenute negli articoli 142, 143, 146, 150 e 151 del Codice di procedura civile non si applicano [...].”*

3.2 L'invio di questionari

Ulteriore tipologia di controllo sostanziale svolto in ufficio è rappresentata dalla possibilità per l'Amministrazione Finanziaria di inviare al contribuente dei questionari invitando quest'ultimo a compilarli e mandarli agli Uffici firmati¹⁵⁰.

In merito all'invio di questionari, la Corte di Cassazione con l'ordinanza numero 31721 del 7 dicembre 2018 si è espressa con questi termini: *“l'invio del questionario da parte dell'Amministrazione finanziaria, previsto dall'art. 32, quarto comma, del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600 (nonché, in materia di IVA, dall'omologa disposizione di cui all'art. 51, quinto comma, del d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633), per fornire dati, notizie e chiarimenti, assolve alla funzione di assicurare – in rispondenza ai canoni di lealtà, correttezza e collaborazione propri degli obblighi di solidarietà della materia tributaria – un dialogo preventivo tra fisco e contribuente per favorire la definizione delle reciproche posizioni, sì da evitare l'instaurazione del contenzioso giudiziario, rimanendo legittimamente sanzionata l'omessa o intempestiva risposta con la preclusione amministrativa e processuale di allegazione di dati e documenti non forniti nella sede precontenziosa¹⁵¹ e che, di conseguenza, l'esibizione non costituisce un adempimento “burocratico” la cui consapevole omissione legittimi comunque il contribuente alla detrazione fiscale”*.

Inoltre, sempre la Corte di Cassazione, con la sentenza numero 263/2012 ha sottolineato come la restituzione del questionario rappresenti una condizione sufficiente per impedire, in sede contenziosa, all'Amministrazione Finanziaria di lamentare l'inutilizzabilità dei dati e delle informazioni che non erano stati esibiti in sede procedimentale. Questo perché le singole indicazioni nelle note del questionario non sono necessariamente esatte¹⁵².

In particolare, il questionario rappresenta l'invito al contribuente di fornire i dati e produrre quei documenti rilevanti aventi la finalità di accertare correttamente la situazione fiscale dello stesso. L'utilizzo del questionario si colloca perfettamente all'interno del principio di collaborazione contenuto nello Statuto dei diritti del contribuente.

¹⁵⁰ Comma 1, numero 4, D. P. R. 600/1973

¹⁵¹ L'ordinanza richiama la sentenza della Corte di Cassazione n. 22126 del 27/09/2013.

¹⁵² Napoli, G. – Rocchi, S. “Verifica, accertamento, riscossione e azioni a tutela del contribuente.” Cacucci Editore, Bari, 2019, pp. 6.

3.3 Le indagini finanziarie

All'interno delle attività svolte in ufficio si colloca anche la possibilità per l'Agenzia delle entrate e l'Amministrazione Finanziaria di condurre le indagini finanziarie.

Tale tipologia d'indagine è disciplinata nell'articolo 51, comma 2, numero 7 del D. P. R. 633/1972 per quanto concerne l'IVA e dall'articolo 32, comma 1, numero 7 e dall'articolo 33, commi 2, 3 e 6 del D. P. R. 600/1973 in materia di imposte dirette.

Le indagini finanziarie sono uno specifico potere istruttorio che consente all'Amministrazione Finanziaria di individuare e raccogliere elementi utili all'attività di controllo riguardo a rapporti – continuativi o occasionali – che il contribuente posto sotto la lente di ingrandimento ha intrattenuto con particolari istituti finanziari.

I soggetti verso i quali gli Uffici possono indirizzare le richieste sono:

- Le banche;
- Poste Italiane SpA;
- Assicurazioni;
- Soggetti iscritti nell'elenco generale di cui all'art. 106 comma 1 del TUB;
- Soggetti iscritti nell'elenco speciale tenuto da Banca d'Italia ex art. 107 del TUB;
- Altri intermediari finanziari. Come soggetti che svolgono attività finanziaria non nei confronti del pubblico, soggetti che rilasciano garanzie a favore di Banche nell'interesse degli appartenenti ai soggetti stessi, operatori professionali in oro;
- Imprese di investimento;
- OICR;
- SGR e SICAV
- Società fiduciarie¹⁵³.

Negli anni è stato compiuto un graduale ampliamento della lista dei soggetti destinatari. Come è possibile notare, dalle previsioni meno recenti che menzionavano soltanto le banche e le Poste Italiane, si è arrivati a una platea molto più ampia che racchiude la maggior parte degli intermediari finanziari che oggi gestiscono i risparmi dei privati.

Verso questi soggetti, l'Amministrazione¹⁵⁴ può richiedere diverse tipologie di dati, dalla copia dei conti ai servizi e le garanzie prestati da terzi.

Coloro che possono essere sottoposti a indagine finanziaria sono le persone fisiche e le persone giuridiche, i soggetti interposti fittiziamente e i residenti all'estero.

¹⁵³ Circolare dell'Agenzia delle entrate 19 ottobre 2006, numero 32/E, capitolo I.

¹⁵⁴ Nello specifico, gli intermediari finanziari possono ricevere tali richieste dagli Uffici della Direzione Centrale Accertamento dell'Agenzia delle Entrate, dagli Uffici locali di quest'ultima e della Guardia di finanza, dalle Commissioni Tributarie e dagli Uffici dell'Agenzia delle Dogane.

Possibile fase antecedente ad un'indagine finanziaria consiste nella richiesta al contribuente controllato di una dichiarazione riguardante la natura, il numero e gli estremi dei rapporti intrattenuti con i sopracitati istituti finanziari che sono ancora in corso oppure sono stati conclusi nei cinque anni antecedenti alla richiesta¹⁵⁵.

Il ricorso a tale procedura, tuttavia, è stato molto ridimensionato grazie all'introduzione dell'archivio dei rapporti finanziari all'interno dell'Anagrafe tributaria.

All'interno di questa banca dati, come già descritto nei precedenti capitoli, vengono conservati tutti i dati trasmessi da tutti quei soggetti che svolgono attività di intermediazione creditizia e finanziaria¹⁵⁶.

Nello specifico, l'archivio dei rapporti finanziari contiene per ogni rapporto finanziario le informazioni, le variazioni, le date di accensione e di eventuale cessazione del rapporto, i dati identificativi dei titolari, contitolari e soggetti collegati a tale rapporto. Inoltre, per quelle operazioni finanziarie "saltuarie", vengono contenuti i dati identificativi dei soggetti che effettuano tali operazioni, per conto proprio o di terze parti¹⁵⁷.

Da questa disciplina, appare evidente un problema di tutela della *privacy* del contribuente. Infatti, come si evince da quanto sopra descritto, l'Amministrazione Finanziaria ha la possibilità di richiedere documentazione contenente dati economici e anagrafici sensibili di contribuenti e soggetti terzi ad essi collegati.

Aggravante di tale situazione è il fatto che l'avvio di un'indagine finanziaria non è subordinato a specifici presupposti e nemmeno ad attività di controllo antecedenti. Potrebbe bastare, infatti, solamente l'avvio di un'attività in base alla predisposizione di liste selettive¹⁵⁸. Questa possibile violazione di dati sensibili, però, è controbilanciata dalla previsione contenuta nell'articolo 7, comma 11 del D. P. R. n. 605/1973. Il legislatore tributario, infatti, individua esattamente le fattispecie e le modalità di richiesta delle documentazioni all'Anagrafe tributaria¹⁵⁹.

¹⁵⁵ Articolo 32, Comma 1, Numero 6-bis, D. P. R. 600/1973.

¹⁵⁶ Ci si riferisce a quei soggetti contenuti nel Decreto legislativo del 1° settembre 1993, n. 385 – testo unico delle leggi in materia bancaria (T. U. B.) – e nel Decreto legislativo del 24 febbraio 1998, n. 58 – testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria (T. U. F.) –.

¹⁵⁷ Savastano, L. "Scambio di informazioni bancarie e finanziarie." *Novità fiscali 2020.2*, novitafiscali.it, 2020, pp. 75-82.

¹⁵⁸ È evidente che, nella prassi, prima di iniziare un'indagine di questo tipo deve esserci la presenza di elementi che fanno presumere una possibile attività evasiva da parte del contribuente. Per esempio, se ci sono casi di inattendibilità e omessa tenuta della contabilità oppure evidenti scostamenti tra la manifestata capacità contributiva e i redditi dichiarati. A tal proposito la Corte di Cassazione con l'ordinanza numero 104/2019 ha affermato come "[...] il contribuente ha l'onere di superare la presunzione posta dagli artt. 32 del d.P.R. n. 600 del 1973 e 51 del d.P.R. n. 633 del 1972, dimostrando in modo analitico l'estraneità di ciascuna delle operazioni bancarie a fatti imponibili (Cass. 3 maggio 2018, n. 10480), dimostrazione che nel caso di specie non risulta avvenuta, senza che assuma alcuna rilevanza la sua qualifica soggettiva di lavoratore dipendente, autonomo o imprenditore, dato che la presunzione legale relativa alla prima parte del d.P.R. n. 600 del 1973, art. 32, comma 1, n. 2 (consistente nel fatto che i "dati" e gli "elementi" acquisiti attraverso le indagini bancarie possono essere posti a base degli accertamenti e rettifiche, di cui agli artt. 38-41 del d.P.R. n. 600 del 1973, e agli artt. 54 e 55 del d.P.R. 633 del 1972 per l'IVA, se il contribuente non dimostra di averne tenuto conto per la determinazione del reddito soggetto ad imposta, o che essi non hanno rilevanza allo stesso fine), trova applicazione anche a soggetti diversi dagli imprenditori e dai lavoratori autonomi in virtù della portata generale del disposto normative (Cass. 2 luglio 2014, n. 15050) [...]".

¹⁵⁹ Modificato dall'articolo 72 del Decreto legislativo 21 novembre 2007 n. 231, il comma 11 dell'articolo 7 del D. P. R. n. 605/1973, cita: "le comunicazioni di cui ai commi dal primo al quinto e dal settimo all'ottavo del presente articolo sono trasmesse esclusivamente per via telematica. Le modalità e i termini delle trasmissioni nonché le specifiche tecniche del formato dei dati sono definite con provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle entrate. Le rilevazioni e le evidenziazioni, nonché le comunicazioni di cui al sesto comma sono utilizzate ai fini delle richieste e delle risposte in via telematica di cui all'articolo 32, primo comma, numero 7), del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600, e successive modificazioni, e all'articolo 51, secondo comma, numero 7), del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633, e successive modificazioni. Le informazioni comunicate sono altresì utilizzabili per le attività connesse alla riscossione mediante ruolo, nonché dai soggetti di cui all'articolo 4, comma 2, lettere a), b), c) ed e), del regolamento di cui al decreto del Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione

Le finalità per consultare l'Anagrafe tributaria in ambito di un'indagine finanziaria sono principalmente cinque¹⁶⁰:

- Finalità fiscali: gli Uffici richiedono di trasmettere la copia dei conti e dei documenti intrattenuti dal contribuente con istituzioni finanziarie con il compito di espletamento delle attività fiscali previste dalla legge. Con le indagini finanziari gli Uffici possono rettificare e accertare le dichiarazioni dei redditi delle persone fisiche – anche in caso di omessa dichiarazione – e i redditi contenuti nelle scritture contabili dei soggetti obbligati alla tenuta di queste.
- Finalità di prevenzione del riciclaggio e finanziamento del terrorismo¹⁶¹: con questa finalità possono richiedere la documentazione all'anagrafe tributaria l'Unità di informazione finanziaria per l'Italia, la Direzione investigativa antimafia e il Nucleo Speciale di Polizia Valutaria della Guardia di Finanza¹⁶².
- Finalità antimafia: a tal riguardo il cosiddetto "Codice Antimafia" – il Decreto legislativo n.159/2011 – prevede, al comma 4 dell'articolo 19 che *"i soggetti di cui all'articolo 17, commi 1 e 2¹⁶³, possono richiedere, direttamente o a mezzo di ufficiali o agenti di polizia giudiziaria, ad ogni ufficio della pubblica amministrazione, ad ogni ente creditizio nonché alle imprese, società ed enti di ogni tipo informazioni e copia della documentazione ritenuta utile ai fini delle indagini nei confronti dei soggetti di cui ai commi 1, 2 e 3. Possono altresì accedere, senza nuovi o maggiori oneri, al Sistema per l'interscambio di flussi dati (SID) dell'Agenzia delle entrate e richiedere quanto ritenuto utile ai fini delle indagini. Previa autorizzazione del procuratore della Repubblica o del giudice procedente, gli ufficiali di polizia giudiziaria possono procedere al sequestro della documentazione di cui al primo periodo con le modalità di cui agli articoli 253, 254, e 255 del codice di procedura penale"*.

economica 4 agosto 2000, n. 269, ai fini dell'espletamento degli accertamenti finalizzati alla ricerca e all'acquisizione della prova e delle fonti di prova nel corso di un procedimento penale, sia ai fini delle indagini preliminari e dell'esercizio delle funzioni previste dall'articolo 371-bis del codice di procedura penale, sia nelle fasi processuali successive, ovvero degli accertamenti di carattere patrimoniale per le finalità di prevenzione previste da specifiche disposizioni di legge e per l'applicazione delle misure di prevenzione". La previsione di trasmissione dei dati in via telematica è stata introdotta anche nelle procedure delle indagini finanziarie. Infatti, con l'obiettivo di velocizzare tale fase istruttoria, dal 1° settembre 2006, sia le richieste dell'Amministrazione, che le risposte degli intermediari sono avvenute soltanto in via telematica, attraverso la Posta Elettronica Certificata. Nel Provvedimento dell'Agenzia delle Entrate del 22 dicembre 2005, appare evidente come tale scelta abbia un duplice vantaggio. Risulta, infatti, più efficiente e più sicura poiché *"consente di colloquiare facilmente con gli operatori finanziari, mantenendo nel contempo la riservatezza delle informazioni nella fase di trasmissione delle stesse."*

La previsione dell'utilizzo della Pec, inoltre, ha ridotto i termini entro i quali devono rispondere gli intermediari finanziari. Questi ultimi, infatti, devono rispondere entro 30 giorni, prolungabili di ulteriori 20 in caso di giustificati motivi.

¹⁶⁰ Savastano, L. "Scambio di informazioni bancarie e finanziarie." *Novità fiscali* 2020.2, novitafiscali.it, 2020, pp. 79-80

¹⁶¹ Ai sensi del Decreto legislativo n. 109/2007, si intende per finanziamento del terrorismo *"qualsiasi attività diretta, con qualsiasi mezzo, alla raccolta, alla provvista, all'intermediazione, al deposito, alla custodia o all'erogazione di fondi o di risorse economiche, in qualunque modo realizzati, destinati ad essere, in tutto o in parte, utilizzati al fine di compiere uno o più delitti con finalità di terrorismo o in ogni caso diretti a favorire il compimento di uno o più delitti con finalità di terrorismo previsti dal codice penale, e ciò indipendentemente dall'effettivo utilizzo dei fondi e delle risorse economiche per la commissione dei delitti anzidetti"*.

¹⁶² Tali previsioni sono contenute all'interno del Decreto legislativo n. 231/2007

¹⁶³ La norma in questione si riferisce al Procuratore della Repubblica competente, al Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo, al Questore e al Direttore della Direzione investigativa antimafia.

- Finalità penali: in questo caso i soggetti legittimati alla richiesta di dati sono l’Autorità giudiziaria e gli ufficiali di polizia giudiziaria delegati dal Ministero con l’obiettivo di ricercare prove sia nel corso delle indagini preliminari che nelle fasi successive.
- Finalità di riscossione mediante ruolo: rappresenta la finalità dei controlli sostanziali che hanno l’obiettivo di far coincidere la reale situazione reddituale del contribuente con l’imposta dovuta allo Stato.

Più in dettaglio, vengono richieste movimentazioni di ogni tipo, informazioni sui conti correnti, conti di deposito, cassette di sicurezza, fondi pensione, certificati di deposito e buoni fruttiferi.

Infine, a tal proposito, è rilevante citare nell’ordinamento giuridico dell’Unione Europea, la Direttiva n. 1153/2019.

Questa, infatti, ha ampliato notevolmente le possibilità per quei soggetti abilitati ad accedere all’Anagrafe tributaria, di ricercare informazioni in un’indagine finanziaria.

Al capo II, la Direttiva in questione prevede la possibilità per questi soggetti di entrare nei conti bancari quando diviene necessario per svolgere attività prevenzione all’evasione fiscale e al finanziamento del terrorismo e ottenere prove all’interno di un’indagine penale¹⁶⁴.

In riferimento alle attività antecedenti ad un’indagine finanziaria, e quindi quelle riguardanti la selezione dei contribuenti maggiormente a rischio evasione, l’articolo 16-quater del Decreto legislativo numero 119/2018 prevede l’accesso alla sezione dei rapporti finanziari dell’Anagrafe Tributaria anche agli agenti della Guardia di Finanza.

In ogni caso, prima di iniziare l’indagine finanziaria, sia i funzionari dell’Agenzia delle entrate che i militari della Guardia di Finanza hanno bisogno di un’autorizzazione rilasciata rispettivamente della Direzione regionale e dal Comandante di zona¹⁶⁵.

Il contenuto dell’autorizzazione deve contenere un sintetico riepilogo delle motivazioni dell’avvio dell’indagine finanziaria, gli estremi del contribuente, l’oggetto dell’indagine e la durata temporale di quest’ultima.

¹⁶⁴ Nello specifico, il comma 1 dell’articolo 4 della Direttiva in questione cita: *“gli Stati membri provvedono affinché le autorità nazionali competenti designate a norma dell’articolo 3, paragrafo 1, siano abilitate ad accedere alle informazioni sui conti bancari e consultarle, direttamente e immediatamente, quando ciò è necessario per svolgere i loro compiti a fini di prevenzione, accertamento, indagine o perseguimento di un reato grave o per sostenere un’indagine penale relativa ad un reato grave, inclusi l’identificazione, il reperimento e il congelamento dei beni connessi a tale indagine. L’accesso e le consultazioni si intendono diretti e immediati, tra l’altro, laddove le autorità nazionali che gestiscono i registri centralizzati dei conti bancari trasmettano tempestivamente alle autorità competenti le informazioni sui conti bancari mediante un meccanismo automatico, a condizione che nessun ente intermediario sia in grado di interferire con i dati richiesti o le informazioni da fornire”*.

¹⁶⁵ A tal proposito si è espressa la Corte di Cassazione con la sentenza n. 8766 del 10 aprile 2009: *“[...] quando la Polizia tributaria volesse esperire accertamenti tributari deve, come previsto dal D.P.R. n. 600 del 1972, art. 32, acquisire la preventiva autorizzazione del Comandante di zona perché valuti l’opportunità e la necessità di esperire tali indagini, né vale a questo proposito richiamarsi in via analogica alla corrispondente possibilità di usufruire di indagini penali senza l’autorizzazione del P.M. competente, in quanto tale autorizzazione non è posta a garanzia del contribuente ma solo a difendere un eventuale segreto istruttorio e ciò a prescindere anche dal fatto che in materia tributaria non è applicabile l’istituto dell’analogia”*.

Bisogna considerare, inoltre, che la mancata esibizione dell'autorizzazione non comporta l'illegittimità dell'avviso di accertamento che si basa sui dati acquisiti durante l'indagine. L'illegittimità si configura quando vi è mancanza di tale autorizzazione e questa mancanza abbia causato un concreto pregiudizio per il contribuente¹⁶⁶.

In tale ambito, sempre la Corte di Cassazione in diverse ordinanze e sentenze¹⁶⁷ ha individuato tre principi che regolano la disciplina dell'autorizzazione nelle indagini finanziarie: per l'Amministrazione Finanziaria, infatti, non sorge né l'obbligo di allegare l'autorizzazione né quello di motivarla e neppure quello di esibirla perché è un atto esclusivamente attinente ai rapporti interni dell'Amministrazione¹⁶⁸.

Alle indagini finanziarie sono collegate una previsione specifica e una generica¹⁶⁹.

Quest'ultima riguarda, in generale, due ipotesi. La prima si riferisce al contribuente nel caso in cui non riuscisse a dimostrare che quei dati raccolti durante l'indagine finanziaria sono stati presi in considerazione nella determinazione del proprio reddito. La seconda è la mancata dimostrazione che quei dati non erano rilevanti per la determinazione del reddito imponibile. L'Amministrazione Finanziaria in presenza di una di queste ipotesi può fondare legittimamente un avviso di accertamento su quei dati raccolti nell'indagine¹⁷⁰.

La previsione specifica riguarda i prelevamenti e gli importi riscossi. Qualora questi avvengano per un valore superiore a 1.000 euro giornalieri o 5.000 euro mensili, se il contribuente non ne indica il beneficiario oppure esse non risultano da scritture contabili, per l'Amministrazione Finanziaria tali importi sono considerati come ricavi o compensi¹⁷¹.

Tuttavia, in questi casi la presunzione utilizzata dall'Amministrazione Finanziaria è di tipo legale e relativa.

Le presunzioni legali consistono in ipotesi in cui la legge risale in via logico-deduttiva da un fatto noto ad uno ignoto. Esse sono stabilite a priori ex lege e non sono rimesse alla libera valutazione del giudice, essendo slegate dal contesto di riferimento e non derivanti da specifici ragionamenti. In sostanza, sono espressione di regole generali che non dipendono dalla lite esaminata dal giudice.

¹⁶⁶ Corte di Cassazione, Sez. 5, Sentenza n. 16874 del 21/07/2009: *“in tema di accertamento dell'IVA, l'autorizzazione prescritta dal D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633, art. 51, comma 2, n. 7 (nel testo, applicabile “ratione temporis”, risultante dalle modifiche introdotte dalla L. 30 dicembre 1991, n. 413, art. 18, comma 2, lett. c) e d) ai fini dell'espletamento delle indagini bancarie risponde a finalità di mero controllo delle dichiarazioni e dei versamenti d'imposta e non richiede alcuna motivazione; pertanto, la mancata esibizione della stessa all'interessato non comporta l'illegittimità dell'avviso di accertamento fondato sulle risultanze delle movimentazioni bancarie acquisite dall'Ufficio o dalla Guardia di Finanza, potendo l'illegittimità essere dichiarata soltanto nel caso in cui dette movimentazioni siano state acquisite in materiale mancanza dell'autorizzazione, e sempre che tale mancanza abbia prodotto un concreto pregiudizio per il contribuente”*.

¹⁶⁷ Ci si riferisce, in particolare, all'ordinanza n. 19961 del 6 ottobre 2015, alla sentenza n. 16874 del 21 luglio 2009, alla sentenza n. 4987 del primo aprile 2003 e alla sentenza n. 15807 del 27 luglio 2015.

¹⁶⁸ Antico, G. “Non è necessario esibire l'autorizzazione alle indagini finanziarie”, *commercialistatelematico.com*, luglio 2019.

¹⁶⁹ Tesauro F., “Istituzioni di diritto tributario, Vol. I: Parte Generale.” Utet Giuridica, Roma 2015, pp. 189.

¹⁷⁰ A tal proposito, la Corte di Cassazione con la sentenza n. 15538 del 6 novembre 2002 ha precisato: *“rappresenta, inoltre, una presunzione che, data la fonte legale, non necessita dei requisiti di gravità, precisione e concordanza, quella, posta dall'art. 32, 1°c., n. 2, D.P.R. n. 600/73, che consente di porre a base delle rettifiche e degli accertamenti i singoli dati ed elementi risultanti dai conti bancari, se il contribuente non dimostra che ne ha tenuto conto per la determinazione del reddito soggetto ad imposta o che esse hanno rilevanza allo stesso fine, e di porre come ricavi a base delle stesse rettifiche ed accertamenti, se il contribuente non ne indica il soggetto beneficiario, i prelevamenti annotati negli stessi conti e non risultanti dalle scritture contabili”*.

¹⁷¹ Articolo 32, Comma 2, Numero 6-bis, D. P. R. 600/1973.

Le presunzioni legali si dicono dotate di “natura eccezionale” e, quindi, il loro utilizzo è circoscritto ai casi stabiliti dalla legge e, al di fuori di questi, si potrà solo fare ricorso alle presunzioni semplici.

Le presunzioni legali, infatti, si distinguono in relative, chiamate *juris tantum*, e assolute, *juris et de jure*, a seconda se i fatti considerati nelle presunzioni sono validi in maniera relativa – cioè fino a quando non interviene prova contraria – o in maniera assoluta – cioè non ammettendo neppure una prova contraria -.

Le presunzioni semplici, invece, sono disciplinate dall’articolo 2729 del Codice civile, secondo il quale “*le presunzioni non stabilite dalla legge sono lasciate alla prudenza del giudice, il quale non deve ammettere che presunzioni gravi, precise e concordanti*”.

La più evidente differenza rispetto alle presunzioni legali – relative o assolute che siano – è che mentre queste ultime devono essere necessariamente previste dalla legge, quelle semplici sono lasciate al libero apprezzamento del giudice, il quale può ammetterle ed utilizzarle secondo il suo “prudente criterio”, servendosi di regole di esperienza.

Le presunzioni semplici vengono attuate dall’Amministrazione Finanziaria sia nella fase istruttoria che in quella del processo. Il primo comma dell’articolo 2729 del Codice civile presenta anche i tre requisiti necessari perché la presunzione semplice sia ammissibile: la gravità, la precisione e la concordanza; tali caratteristiche devono essere presenti a seguito di una valutazione complessiva di tutti gli indizi presenti, avendo svolto un giudizio globale e non sui singoli, poiché ciascun indizio singolarmente potrebbe risultare insufficiente.

La gravità è il grado di convincimento che i fatti noti sono idonei a determinare l’esistenza del fatto ignoto, essendo sufficiente che l’esistenza di quest’ultimo sia ricavata con ragionevole certezza; la precisione risiede nel fatto che l’elemento noto da cui nasce il ragionamento presuntivo debba essere ben determinato nella realtà, specifico, concreto e non suscettibile di diversa interpretazione; la concordanza è rilevata quando il fatto ignoto è ricavato da una pluralità di fatti noti convergenti nella dimostrazione dello stesso¹⁷².

Tornando alle indagini bancarie, occorre analizzare come queste pongono in relazione le attività dell’Amministrazione Finanziaria con la necessità di riservatezza dei dati dei contribuenti.

Tale riservatezza viene individuata nel cosiddetto “segreto bancario”, dovere di riserbo proprio delle istituzioni bancarie che investe tutte le operazioni, i conti e i servizi che vengono erogati da questi ai clienti¹⁷³.

È stato ampiamente discusso in dottrina se il principio giuridico del segreto bancario avesse una tutela costituzionale. Norma centrale all’interno di questa discussione è – senza dubbio – l’articolo 47 della Costituzione che recita:

¹⁷² A tal proposito la sentenza della Corte di Cassazione n. 3513/2019 enuncia: “[...] laddove il requisito della “precisione” va riferito al fatto noto (indizio) che costituisce il punto di partenza dell’inferenza e postula che esso non sia vago ma ben determinato nella sua realtà storica; il requisito della “gravità” va riferito al grado di probabilità della sussistenza del fatto ignoto che, sulla base della regola d’esperienza adottata, è possibile desumere dal fatto noto; mentre il requisito della “concordanza” richiede che il fatto ignoto sia - di regola - desunto da una pluralità di indizi gravi e precisi, univocamente convergenti nella dimostrazione della sua sussistenza (cfr. Cass. n. 11906/2003), anche se il requisito della “concordanza” deve ritenersi menzionato dalla legge solo per il caso di un eventuale ma non necessario concorso di più elementi presuntivi”.

¹⁷³ D’Agostino, V. “La rilevanza delle indagini bancarie ai fini tributari”, Satura, Napoli, 2012, pp. 32.

“La Repubblica incoraggia e tutela il risparmio in tutte le sue forme; disciplina, coordina e controlla l'esercizio del credito.

Favorisce l'accesso del risparmio popolare alla proprietà dell'abitazione, alla proprietà diretta coltivatrice e al diretto e indiretto investimento azionario nei grandi complessi produttivi del Paese.”

Secondo un primo orientamento, il segreto bancario trova la propria tutela costituzionale come mezzo indispensabile per realizzare il risparmio personale. Secondo l'orientamento contrapposto, invece, tale segreto non ha alcun collegamento funzionale con il diritto al risparmio.

È indubbio, comunque, che in materia di indagini finanziarie entrano in conflitto due diritti opposti: mentre da un lato abbiamo il diritto di segretezza dei dati sensibili e l'obbligo di non divulgare le informazioni da parte dell'intermediario, dall'altro abbiamo la necessità per il fisco di accertare e sanzionare gli illeciti tributari.

La normativa tributaria si è mossa verso un graduale rafforzamento della posizione di prevalenza del principio costituzionale di partecipazione alla spesa pubblica sotteso dall'obbligazione tributaria, piuttosto che di tutelare la riservatezza dei dati sensibili.

In materia è rilevante il parere della Corte Costituzionale¹⁷⁴ secondo la quale il segreto bancario rappresenta *“un dovere di riserbo cui sono tradizionalmente tenute le imprese bancarie in relazione alle operazioni, ai conti e alle posizioni concernenti gli utenti dei servizi da esse erogati”*. Secondo la Corte, tuttavia, a tale potere non corrisponde una posizione giuridica soggettiva costituzionalmente protetta, neppure, un diritto della personalità. Questo è causato dal fatto che la riservatezza dei conti e delle operazioni degli utenti dei servizi bancari è *“direttamente strumentale all'obiettivo della sicurezza e del buon andamento dei traffici commerciali”*.

Per tale ragione, la Corte ha affermato, nella medesima sentenza, che la tutela del segreto bancario è lasciata alla scelta discrezionale del legislatore ordinario, il quale deve compiere *“un non irragionevole apprezzamento dei fini di utilità e di giustizia sociale che gli artt. 41, secondo comma, e 42, secondo comma, della Costituzione prevedono a proposito della disciplina delle attività economiche e del regime delle appartenenze dei beni patrimoniali”*.

In ogni caso, dalla sentenza in esame, traspare che, a prescindere dalle scelte del legislatore ordinario¹⁷⁵, il segreto bancario *“non può spingersi fino al punto di fare di questo ultimo un ostacolo all'adempimento di doveri inderogabili di solidarietà, primo fra tutti quello di concorrere alle spese pubbliche in ragione della propria capacità contributiva (art. 53 della Costituzione), ovvero fino al punto di farne derivare il benché*

¹⁷⁴ Ci si riferisce alla sentenza n. 51 del 1992.

¹⁷⁵ Tale concetto è stato ribadito anche nella sentenza n. 260 del 6 luglio del 2000 secondo la quale: *“il segreto bancario è rimesso alle scelte discrezionali del legislatore, il quale è tenuto ad un non irragionevole apprezzamento dei fini di utilità sociale e di giustizia sociale di cui gli artt. 41, co. 2 e 42, co. 2 Costituzione e non potrebbe spingersi fino a fare di tale segreto un ostacolo all'adempimento di doveri inderogabili di solidarietà, primo fra tutti quello di contribuire alle spese pubbliche in ragione della propria capacità contributiva”*.

minimo intralcio all'attuazione di esigenze costituzionali primarie, come quelle connesse all'amministrazione della giustizia e, in particolare, alla persecuzione dei reati”.

In conclusione, dunque, è possibile affermare che per l'Amministrazione Finanziaria il segreto bancario non esiste. Questa, infatti, può limitare tale segreto fino all'esclusione.

In ultima analisi, il legislatore tributario ha previsto la possibilità per l'Agenzia delle entrate e la Guardia di Finanza di eseguire l'accesso direttamente presso gli enti pubblici e le istituzioni finanziarie citate in precedenza. Muniti di autorizzazione, infatti, i funzionari dell'Agenzia e i militari delle Fiamme Gialle possono acquisire direttamente la documentazione e i dati relativi a quella specifica indagine. Tale possibilità viene data all'Amministrazione Finanziaria quando:

- Le informazioni non sono state trasmesse entro i termini fissati;
- Quando ci siano fondati sospetti sulla non veridicità e correttezza delle informazioni che devono essere trasmesse¹⁷⁶.

Inoltre, *“gli accessi devono essere eseguiti da Ufficiali di grado non inferiore a Capitano, adottando le previste cautele di riservatezza, in orari diversi da quelli di sportello aperto al pubblico e alla presenza del responsabile della sede o dell'ufficio presso cui avvengono ovvero di un suo delegato, il quale deve dare immediata notizia dell'accesso al soggetto interessato¹⁷⁷”.*

¹⁷⁶ Comma 2, articolo 33 del D. P. R. 600/1973.

¹⁷⁷ Circolare della Guardia di Finanza N.1/2008, Volume II.

3.4 I termini e l'inottemperanza del contribuente

In relazione all'esame dell'attività istruttoria svolta in ufficio è utile un ultimo approfondimento sulle conseguenze della mancata esibizione e consegna dei documenti richiesti al contribuente.

In primis, la normativa prevede che l'Ufficio deve fissare dei termini per l'adempimento a quanto richiesto in un lasso temporale non inferiore a quindici giorni. Come già ribadito, in materia di indagini finanziarie i termini si allungano fino a trenta giorni, prorogabili di ulteriori venti giorni in caso di giustificati motivi.

In caso di inottemperanza da parte del contribuente, tutte le informazioni contenute nei registri e nei documenti non presentati non potranno essere utilizzate a favore del contribuente, sia in sede amministrativa che contenziosa¹⁷⁸.

È utile ricordare come tale esclusione venga applicata solo quando si è in presenza di un invito specifico e puntuale¹⁷⁹ – come potrebbe essere l'invio di un questionario – accompagnato da una motivazione. Tale motivazione deve contenere le conseguenze di un eventuale inadempimento da parte del contribuente. La giustificazione del contenuto della motivazione si trova nel fatto che altrimenti verrebbe violato l'obbligo di collaborazione con l'Amministrazione Finanziaria. Tale previsione, inoltre, rappresenta una deroga ai principi costituzionali del diritto alla difesa – articolo 24 – e della capacità contributiva – articolo 53¹⁸⁰ –.

Dunque, affinché possa verificarsi l'inutilizzabilità in giudizio dei dati non portati a conoscenza dell'Amministrazione Finanziaria ci devono essere i seguenti requisiti formali stabiliti dalla legge:

- La notifica deve avvenire per mezzo raccomandata con avviso di ricevimento;
- La notifica deve contenere l'indicazione delle conseguenze alla mancata presentazione di quanto richiesto;
- La notifica deve prevedere un tempo di adempimento del contribuente non inferiore a quindici giorni.

Inoltre, il contribuente può evitare tale limitazione, depositando nel giudizio di primo grado quella documentazione non esibita in precedenza e dimostrando che la mancata esibizione è stata causata da fatto a lui non imputabile¹⁸¹.

Rilevante è la fattispecie che riguarda il rifiuto e la dichiarazione da parte del contribuente di non possedere la documentazione richiesta. A tal proposito il comma 5 dell'articolo 52 del D. P. R. n. 633 del 1972¹⁸² recita: *“i libri, registri, scritture e documenti di cui è rifiutata l'esibizione non possono essere presi in considerazione a favore del contribuente ai fini dell'accertamento in sede amministrativa o contenziosa. Per rifiuto di esibizione si intendono anche la dichiarazione di non possedere i libri, registri, documenti e scritture e la sottrazione di essi alla ispezione”*.

¹⁷⁸ Comma 4, articolo 32, D. P. R. 600/1973.

¹⁷⁹ Sentenza della Corte di Cassazione del 20 ottobre 2016, n. 21271.

¹⁸⁰ Sentenza della Corte di Cassazione del 20 marzo 2019, n. 7739.

¹⁸¹ Comma 5, articolo 32, D. P. R. 600/1973.

¹⁸² Modificato dall'articolo 8 del Decreto-legge del 2 marzo 2012 n. 16.

In tale ipotesi, la preclusione dell'utilizzo di tali documenti in sede amministrativa e contenziosa opera nei casi in cui:

- La dichiarazione del contribuente risulti, attraverso ogni mezzo di prova, non veritiera;
- Il contribuente abbia agito con dolo;
- Il contribuente abbia con coscienza e volontà¹⁸³.

In conclusione, una dichiarazione cosciente, non veritiera, volontaria e dolosa consente all'Amministrazione Finanziaria l'utilizzo legittimo l'accertamento induttivo.

Inoltre, l'indisponibilità dei documenti di cui l'esibizione è stata negata all'Amministrazione Finanziaria, non opera nei casi in cui tale fatto sia causato da cause di forza maggiore, ma anche per imperizia e negligenza nella custodia di tali documenti¹⁸⁴.

In ogni caso, in caso di inottemperanza del contribuente, l'esclusione dei documenti dal processo non deve spingersi a un livello tale da comprimere il diritto alla difesa oppure costringerlo a compiere pagamenti non dovuti.

In ultima istanza, l'inutilizzabilità da parte del giudice di particolari documenti risulta anche nel caso in cui venisse a mancare l'indicazione di un particolare documento nell'indice del fascicolo.

Infatti, tutta la documentazione deve essere elencata agli atti nei quali viene allegata. Nel caso un documento venisse prodotto separatamente, è necessario stendere un'apposita nota all'interno del fascicolo da depositare¹⁸⁵.

¹⁸³ Morciano L. "Questionari fiscali e la compatibilità con il sistema tributario" in *Amministrare Immobili*, numero 211, febbraio 2018, pp. 29-37.

¹⁸⁴ A tal proposito la Corte di Cassazione, con la sentenza numero 10527 del 28 aprile 2017, si è espressa con i seguenti termini: *"tale norma è stata precisata ed interpretata dalle S.U. di questa Corte, con sentenza n. 45 del 25/02/2000, nel senso che, a norma del D.P.R. n. 633 del 1972, art. 52, comma 5, perché la dichiarazione, resa dal contribuente nel corso di un accesso, di non possedere libri, registri, scritture e documenti (compresi quelli la cui tenuta e conservazione non sia obbligatoria) richiestigli in esibizione determini la preclusione a che gli stessi possano essere presi in considerazione a suo favore ai fini dell'accertamento in sede amministrativa o contenziosa, occorre: la sua non veridicità o, più in generale, il suo concretarsi - in quanto diretta ad impedire l'ispezione del documento - in un sostanziale rifiuto di esibizione, accertabile con qualunque mezzo di prova e anche attraverso presunzioni; la coscienza e la volontà della dichiarazione stessa; il dolo, costituito dalla volontà del contribuente di impedire che, nel corso dell'accesso, possa essere effettuata l'ispezione del documento; pertanto, non integrano i presupposti applicativi della preclusione le dichiarazioni (il cui contenuto corrisponda al vero) dell'indisponibilità del documento, non solo se questa sia ascrivibile a caso fortuito o forza maggiore, ma anche se imputabile a colpa, quale ad esempio la negligenza e imperizia nella custodia e conservazione.*

In definitiva, la dichiarazione del contribuente di non possedere libri, registri, scritture e documenti, specificamente richiestigli dall'Amministrazione finanziaria nel corso di un accesso, preclude la valutazione degli stessi in suo favore in sede amministrativa o contenziosa e rende legittimo l'accertamento induttivo, solo ove sia non veritiera, cosciente, volontaria e dolosa, così integrando un sostanziale rifiuto di esibizione diretto ad impedire l'ispezione documentale. Infatti, il D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633, art. 52, comma 5, a cui rinvia il D.P.R. 29 settembre 1973, n. 600, art. 33, ha carattere eccezionale e deve essere interpretato alla luce degli artt. 24 e 53 Cost., in modo da non comprimere il diritto alla difesa e da non obbligare il contribuente a pagamenti non dovuti, sicché non può reputarsi sufficiente, ai fini della suddetta preclusione, il mancato possesso imputabile a negligenza o imperizia nella custodia e conservazione della documentazione contabile".

¹⁸⁵ Comma 1, Articolo 24, Decreto-legislativo n. 546/1992: *"i documenti devono essere elencati negli atti di parte cui sono allegati ovvero, se prodotti separatamente, in apposita nota sottoscritta da depositare in originale ed in numero di copie in carta semplice pari a quello delle altre parti"*.

La Corte di Cassazione si è espressa su tale materia affermando come, *“non è infatti in discussione che la mancata elencazione dei documenti nel fascicolo di parte che li contenga determini di per sé, proprio perché contrastante con il disposto di legge, l’irritualità della produzione e la conseguente inutilizzabilità, da parte del giudice, dei documenti non elencati¹⁸⁶”*.

Nella stessa sentenza, la Corte ha ribadito che *“questo effetto di inammissibilità-inutilizzabilità del documento, in quanto fondato sull’esigenza sostanziale di tutelare il contraddittorio e l’esercizio del diritto di difesa della parte contro la quale le produzioni sono state effettuate, non ha modo di verificarsi quando vi siano elementi per ritenere che del documento – ancorché irritualmente prodotto – quest’ultima abbia comunque avuto diretta e piena contezza, accettando di svolgere su di esso il contraddittorio¹⁸⁷”*.

¹⁸⁶ Corte di Cassazione, sentenza del 10 febbraio 2017, numero 3593.

¹⁸⁷ *Ibidem*.

4. ATTIVITA' ISTRUTTORIA SVOLTA PRESSO IL CONTRIBUENTE

Sommario: 4.1 Accessi – 4.2 Ispezioni – 4.3 Verifiche – 4.4 Art. 12 legge n. 212/2000

4.1 Accessi

L'Amministrazione Finanziaria ha il potere di accedere, seguendo diverse modalità, sia nei locali destinati all'esercizio di attività commerciale, agricola, professionale e artistica, sia nelle abitazioni dei contribuenti.

Bisogna considerare, in primo luogo, l'articolo 14 della Costituzione che dispone:

“Il domicilio è inviolabile.

Non vi si possono eseguire ispezioni o perquisizioni o sequestri, se non nei casi e modi stabiliti dalla legge secondo le garanzie prescritte per la tutela della libertà personale [cfr. artt. 13, 111 c. 2].

Gli accertamenti e le ispezioni per motivi di sanità e di incolumità pubblica o a fini economici e fiscali sono regolati da leggi speciali”.

La Costituzione, dunque, annuncia il principio di inviolabilità del domicilio¹⁸⁸ dei cittadini italiani, ma allo stesso tempo contiene la previsione di consentire accertamenti e ispezioni per motivi sanitari, di incolumità pubblica e fiscali. Inoltre, nell'articolo in esame, è prevista una riserva di legge dal momento che accertamenti e ispezioni devono essere regolati da leggi speciali.

È importante sottolineare come gli accessi che sono stati effettuati legittimamente possono avvenire anche senza il consenso e contro la volontà del contribuente.

La disciplina degli accessi, delle ispezioni e delle verifiche, per quanto concerne le imposte dirette e l'IVA, è contenuta nell'articolo 52 del D. P. R. 633 del 1972. L'obiettivo dell'accesso consiste nel reperire documenti e informazioni, eseguire verifiche e ricerche destinate al reperimento di qualsiasi informazione utile per l'accertamento¹⁸⁹.

La disciplina degli accessi è caratterizzata da differenti regimi autorizzativi che ne inficiano la legittimità e che variano a seconda dei luoghi nei quali si svolge l'accesso.

L'importanza di tali regimi sta nel fatto che l'autorizzazione si pone nella fase preliminare del procedimento di accertamento con lo scopo di verificare che le motivazioni del controllo sostanziale siano consistenti e idonee a far supporre gravi indizi di evasione del contribuente sotto indagine.

L'autorizzazione non conforme all'ordinamento, inoltre, inficia sulla validità degli atti successivi che scaturiscono dai rilievi indiziari ottenuti dopo aver eseguito l'accesso. La suddetta incongruità dell'autorizzazione alla normativa tributaria, dunque, non solo comporta l'annullamento dell'atto impositivo

¹⁸⁸ Il domicilio deve essere inteso, ai sensi dell'articolo 614 del codice di procedura penale, come l'abitazione, un luogo di privata dimora o nelle appartenenze del cittadino.

¹⁸⁹ Comma 1, articolo 52, D. P. R. 633/1972.

successivo, ma anche l'impossibilità per l'Agenzia delle entrate e la Guardia di Finanza di utilizzare nelle fasi successive la documentazione che è stata raccolta a seguito di quell'accesso illegittimo¹⁹⁰.

In generale, le autorizzazioni devono contenere l'indicazione del soggetto da verificare, il nominativo di colui che dispone la verifica, le ragioni del controllo, le annualità sottoposte al controllo sostanziale, la data di inizio e di conclusione dell'attività ispettiva e gli orari nei quali si svolgerà il controllo¹⁹¹.

Inoltre, al momento dell'accesso, tale autorizzazione deve essere esibita al contribuente insieme alle tessere di riconoscimento dei verificatori.

Prima di esaminare le peculiarità legate agli accessi nei diversi locali, è necessario segnalare due specificità.

In primis, gli operatori dell'Agenzia delle entrate e i militari della Guardia di Finanza nell'attività svolta presso i contribuenti devono rispettare necessariamente i diritti e le garanzie di questi ultimi ai sensi della Legge numero 212/2000 – chiamato Statuto del contribuente – di cui si discorrerà nei successivi paragrafi.

In secondo luogo, in relazione ad ogni accesso, deve essere redatto un verbale contenente le rilevazioni eseguite, le richieste e le risposte fatte durante l'attività. Tale verbale deve essere sottoscritto dal contribuente che ha diritto ad averne una copia. In caso di mancata sottoscrizione, infine, gli agenti devono indicarne il motivo¹⁹².

Il primo accesso da esaminare è quello che avviene nei locali destinati alle attività commerciali o agricole¹⁹³.

In tale situazione, gli operatori e gli agenti devono essere muniti di un'autorizzazione rilasciata rispettivamente dal capo dell'Ufficio o dal Comandante del reparto dai quali dipendono.

Differentemente da quanto accade per gli accessi nei locali adibiti all'esercizio di attività professionali, l'accesso può avvenire anche in mancanza del titolare. A quest'ultimo, tuttavia, andranno notificate per iscritto l'autorizzazione¹⁹⁴ e tutte le verbalizzazioni eseguite.

Infatti, in materia di accesso presso un'azienda, non ci sono particolari requisiti di forma. Infatti, posto l'obbligo di inclusione all'interno del verbale conclusivo, è sufficiente la presenza di un soggetto delegato dal titolare o dal rappresentante legale anche in via telefonica¹⁹⁵.

¹⁹⁰ Iorio, A. "Le più frequenti contestazioni del fisco" Ipsoa, Wolters Kluwert, Milano, 2014, pp. 113-121.

¹⁹¹ Napoli, G. – Rocchi, S. "Verifica, accertamento, riscossione e azioni a tutela del contribuente." Cacucci Editore, Bari, 2019, pp. 13.

¹⁹² Comma 6, Articolo 52, D. P. R. 633/1972.

¹⁹³ Ci si riferisce, dunque, ai soggetti obbligati alla registrazione nel registro delle imprese elencati nell'articolo 2195 del Codice civile e agli imprenditori che esercitano "coltivazione del fondo, selvicoltura, allevamento di animali e attività connesse" ai sensi dell'articolo 2135 del Codice civile.

¹⁹⁴ La Corte di Cassazione con la sentenza 15209/2001, riguardo l'accesso eseguito senza autorizzazione scritta, ha affermato che "non sembra sussista alcun dubbio che esso (l'accesso) presciva un intervento preventivo della Autorità che deve disporre l'accesso (non si vede come possa sussistere una disposizione successiva al fatto); ed altrettanto ovvio che tale disposizione debba essere data per iscritto essendo eccezionali le ipotesi in cui la Amministrazione agisce, con rilevanza verso terzi, con atti meramente verbali. Si tratta poi di ipotesi in cui il ricorso all'atto scritto è reso impossibile da situazioni di fatto o di assoluta urgenza (si pensi agli ordini emanati dal responsabile dell'ordine pubblico). Non vi è invece alcuna ragione pratica che possa consentire il ricorso nella materia qui in esame a disposizioni verbali, mentre la forma scritta è imposta proprio dalla esigenza per il contribuente che ha diritto di assistere all'accesso di verificare che esso si svolga nell'ambito della legge".

¹⁹⁵ Nello specifico, la sentenza della Corte di Cassazione del 15 marzo 2017, numero 6683 cita: "non è riscontrabile alcuna violazione del contraddittorio, in occasione di una verifica presso la sede di una società, non essendo prescritti in questa materia particolari requisiti di forma. È sufficiente che il soggetto delegato agisca sulla base di uno specifico incarico, conferito anche telefonicamente, quando, come nel caso in esame, il titolare si trovi altrove, purché lo specifico incarico emerga dal processo

È importante considerare che sono soggetti a tale disciplina anche gli accessi in locali destinati all'attività di enti non commerciali. Tale previsione è avvenuta grazie alla modifica dell'articolo 52 del D. P. R. numero 633/1972 ad opera del Decreto-legge del 2 marzo 2012¹⁹⁶. In precedenza, infatti, l'accesso presso tali enti era assimilato a quello relativo agli accessi in locali adibiti ad abitazione privata.

Disciplina lievemente differente da quella appena descritta, riguarda gli accessi nei locali adibiti all'esercizio di arti o professioni.

In tale ipotesi, il legislatore tributario prevede la medesima procedura autorizzatoria per l'accesso nei locali aziendali con la peculiarità che l'accesso debba avvenire con la necessaria presenza del titolare dello studio o di un suo delegato. Tale condizione rappresenta il requisito fondamentale per la validità dell'intera attività di indagine e di accertamento successiva. È importante, inoltre, che la delega risulti da procura speciale in forma scritta e che il delegato sia legittimato non solo a sostituire il titolare nell'attività di accesso ma anche di apporre il segreto professionale. In merito a quest'ultimo punto, il segreto professionale può essere superato con la specifica autorizzazione dell'Autorità Giudiziaria¹⁹⁷.

Interessante è la situazione nella quale un professionista abbia comunicato delle informazioni senza avvalersi del segreto professionale. Secondo l'articolo 200 del Codice di procedura penale, non possono essere obbligati a lasciare dichiarazioni su quanto hanno conosciuto grazie alla propria attività – salvi i casi in cui hanno l'obbligo di riferirne all'autorità giudiziaria –:

- *I ministri di confessioni religiose, i cui statuti non contrastino con l'ordinamento giuridico italiano;*
- *Gli avvocati, gli investigatori privati autorizzati, i consulenti tecnici e i notai;*
- *I medici e i chirurghi, i farmacisti, le ostetriche e ogni altro esercente una professione sanitaria;*
- *Gli esercenti altri uffici o professioni ai quali la legge riconosce la facoltà di astenersi dal deporre determinata dal segreto professionale.*

Si pone, nella fattispecie in esame, un contrasto tra la necessità di ottenere informazioni per l'accertamento fiscale e il mantenimento del segreto professionale da parte dei professionisti. Come per il segreto bancario, anche in questo caso, seppur con modalità e ragioni differenti, l'esigenza per l'Amministrazione Finanziaria di accertare e ricostruire l'effettivo reddito imponibile prevale sul mantenimento della riservatezza di dati sensibili e, quindi, sul segreto professionale del professionista.

verbale di constatazione. Nella fattispecie, la verifica veniva svolta presso i locali dell'impresa, non essendo presente il legale rappresentante della società e in presenza di persona munita di delega rilasciata da soggetto diverso dall'amministratore".

¹⁹⁶ Nello specifico l'articolo 8 del Decreto-legge in questione, al comma 22, recita: "al primo periodo, del primo comma dell'articolo 52 del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633, dopo le parole: «artistiche o professionali» sono inserite le seguenti: «, nonché in quelli utilizzati dagli enti non commerciali e da quelli che godono dei benefici di cui al decreto legislativo 4 dicembre 1997, n. 460,»".

¹⁹⁷ Sentenza della Corte di Cassazione, Sezioni Unite, del 2 maggio 2016, numero 8587.

Infatti, è stato ribadito dalla Suprema Corte il principio secondo il quale le dichiarazioni rese da un professionista, seppur in violazione del proprio dovere di segreto professionale, sono pienamente utilizzabili e non sfociano in una violazione di disposizioni processuali che prevedono l'inutilizzabilità¹⁹⁸.

È possibile affermare, dunque, che la logica espressa dalla Corte non comporta un vero e proprio ridimensionamento del segreto professionale, ma lascia al professionista la facoltà di scegliere se apporlo o meno senza che questa sua scelta possa condizionare l'utilizzabilità delle sue eventuali dichiarazioni¹⁹⁹.

Vi è poi il caso degli accessi effettuati presso locali ad uso promiscuo. Tali locali sono definiti come quelli nei quali vengono individuati contestualmente sia la sede dell'esercizio dell'attività – commerciale, agricola o professionale – sia l'abitazione del contribuente. Naturalmente, per definire un locale come abitazione, non è sufficiente la predisposizione di spazi per il saltuario pernottamento o per la consumazione di pasti, ma deve esserci l'effettivo centro della vita domestica del contribuente²⁰⁰.

Inoltre, deve essere specificato che *“la destinazione promiscua ricorre non soltanto nell'ipotesi in cui i medesimi ambienti siano contestualmente utilizzati per la vita familiare e per l'attività professionale, ma ogni qual volta l'agevole possibilità di comunicazione interna consenta il trasferimento di documenti propri dell'attività commerciale nei locali abitativi²⁰¹”*.

In caso di accesso in locali adibiti anche ad abitazione è necessaria, oltre all'autorizzazione del capo dell'Ufficio o dal Comandante del reparto, l'autorizzazione del Procuratore della Repubblica o dell'Autorità Giudiziaria²⁰². L'esistenza di tale previsione trae le sue basi dal fatto che l'autorizzazione in questione serve a garantire e tutelare il diritto dell'inviolabilità del domicilio privato sancito, come già esaminato, dall'articolo 14 della Costituzione. Per tale motivo, la mancanza dell'autorizzazione del Procuratore della Repubblica comporta la nullità degli atti successivi all'accertamento poiché rappresenterebbe una violazione del principio costituzionale menzionato precedentemente.

A prescindere, infatti, dal reperimento di notizie rilevanti per l'accertamento, l'accesso in locali adibiti anche ad abitazione, senza l'autorizzazione del Procuratore della Repubblica comporta l'illegittimità degli avvisi di accertamento e delle sanzioni del soggetto che subisce il controllo. Questa è la naturale conseguenza del fatto che *“in mancanza dell'autorizzazione del Procuratore della Repubblica viene meno la prevalenza*

¹⁹⁸ Ci si riferisce in particolare alla sentenza della Corte di Cassazione, Sezione penale, del 11 ottobre 2017, numero 46588. Tale sentenza, infatti, recita: *“secondo quanto previsto dall'art. 5 del DLgs. 139/05, Costituzione dell'ordine dei dottori commercialisti e degli esperti contabili, “gli iscritti nell'Albo hanno l'obbligo del segreto professionale. Nei loro confronti si applicano gli articoli 199 e 200 cod. proc. pen. e l'articolo 249 del Codice di procedura civile, salvo per quanto concerne le attività di revisione e certificazione obbligatorie di contabilità e di bilanci, nonché quelle relative alle funzioni di sindaco o revisore di società od enti”*.

Di conseguenza, sussiste il diritto ad avvalersi del segreto professionale anche in relazione alla figura dei dottori commercialisti. Nel caso di specie, tuttavia, dall'articolazione del motivo di ricorso risulta che le dichiarazioni sono state rese senza che il professionista abbia opposto nessun tipo di segreto. Ne consegue la piena utilizzabilità di tali dichiarazioni posto che la testimonianza resa da un professionista in violazione dei doveri deontologici in tema di segreto professionale è utilizzabile, non integrando una violazione di disposizioni processuali previste a pena di inutilizzabilità”.

¹⁹⁹ Tessier, A. “Obbligo del segreto professionale: la testimonianza resa è comunque utilizzabile?”, *altalex.com*, 18 dicembre 2017.

²⁰⁰ Si veda nota numero 173.

²⁰¹ Sentenza della Corte di Cassazione del 27 marzo 2015, numero 6232.

²⁰² Sentenza della Corte di Cassazione del 28 luglio 2011, numero 16570.

dell'interesse fiscale, anch'esso costituzionalmente garantito dall'art. 53, Cost., sul diritto del contribuente alla inviolabilità del proprio domicilio²⁰³”.

È stata oggetto di ampio dibattito la natura giuridica dell'autorizzazione del Procuratore della Repubblica. Secondo la dottrina, quest'ultima rappresenterebbe un atto amministrativo in senso sostanziale, essendo un atto eseguito da un organo giurisdizionale nell'esercizio di un'attività di controllo. Secondo la giurisprudenza, invece, l'autorizzazione del Procuratore della Repubblica rappresenta non solo l'integrazione di un atto amministrativo, ma contiene anche la motivazione della presenza di indizi gravi di evasione, che giustificano gli accessi presso l'abitazione del contribuente²⁰⁴.

A tal proposito, la motivazione dell'autorizzazione non può basarsi sulla presenza di gravi indizi conosciuti dagli operatori tramite fonti confidenziali. Infatti, il giudice deve rilevare l'invalidità dell'autorizzazione e degli atti successivi basati sugli elementi raccolti mediante l'accesso presso il domicilio del contribuente, non solo quando – come già sottolineato – il provvedimento stesso difetti di motivazione, ma anche quando contenga una motivazione incongrua. Tale situazione può verificarsi, per esempio, nel caso in cui i gravi indizi necessari per compiere l'accesso derivano esclusivamente *“sulla base di una o più fonti confidenziali, in ragione della totale inettitudine indiziante di notizie anonime, non controllabili²⁰⁵”*.

Deve essere poi esaminato il caso dell'accesso dei locali diversi a quelli fin qui analizzati. L'esempio principale è l'accesso nell'abitazione privata o di terzi. Per accedere nelle abitazioni private dei contribuenti, occorrono congiuntamente tre requisiti:

- L'autorizzazione del Procuratore della Repubblica²⁰⁶;
- Ci deve essere lo scopo preciso di acquisire documenti, scritture e indizi dell'eventuale violazione
- Deve essere ravvisata la presenza di gravi indizi di violazione di norme tributarie²⁰⁷.

In relazione a quest'ultimo punto, la violazione del domicilio è prevista soltanto nel caso in cui vi sono circostanze talmente gravi da far nascere il fondato sospetto della presenza di attività illecite.

L'accesso presso l'abitazione, infatti, non può essere condotto come primo atto ispettivo a seguito di una semplice segnalazione oppure a seguito di una supposizione senza evidenti prove²⁰⁸.

²⁰³ Sentenza della Corte di Cassazione, numero 7368/1998.

²⁰⁴ Sentenza della Corte di Cassazione del 17 maggio 2013, numero 11672.

²⁰⁵ Sentenza della Corte di Cassazione del 21 novembre 2002, numero 16424.

²⁰⁶ È rilevante segnalare una differenza sostanziale tra l'autorizzazione del Procuratore della Repubblica rilasciata per l'accesso presso locali promiscui e quella presso l'abitazione del contribuente. Mentre la prima ha un requisito prettamente formale inserendosi all'interno di una sequenza procedimentale definita, la seconda si configura come un atto discrezionale fondato sulla presenza di gravi indizi di evasione fiscale. Sentenza della Corte di Cassazione numero 14056/2006.

²⁰⁷ Melis, G. “Lezioni di diritto tributario”, Giappichelli Editore, Torino, 2018, pp. 307-317.

²⁰⁸ Con la sopracitata sentenza numero 16424/2002 la Corte di Cassazione si è espressa così a riguardo: *“ove gli atti ispettivi approdino all'acquisizione di indizi, cioè alla cognizione di circostanze di fatto astrattamente atte a convertire la mera ipotesi di evasione od elusione fiscale in un apprezzamento di possibile verificarsi di essa, si apre la facoltà di procedere alla perquisizione domiciliare (sempre che il procuratore della Repubblica reputi gravi gli indizi medesimi), così utilizzandosi uno strumento di indagine particolarmente delicato, per il coinvolgimento della vita privata del contribuente e del suo nucleo familiare, ma*

Infatti, una notizia di cui non si conosce la fonte, anche se contenesse informazioni rilevanti e potenzialmente veritiere, non sarebbe in grado di rappresentare un grave indizio tale da poter giustificare l'accesso presso l'abitazione del contribuente. Per quanto concerne le segnalazioni anonime, invece, esse potrebbero sfociare in un accesso presso il domicilio, qualora, a seguito di un accesso presso locali dove non è necessaria la sussistenza di gravi indizi, i militari della Guardia di Finanza rilevassero elementi tali da presupporre fondatamente la presenza di un reato tributario. In questo caso, grazie a una segnalazione anonima, gli operatori dell'Amministrazione Finanziaria – seppur in via indiretta – saranno legittimati a compiere l'accesso nel domicilio dell'indagato.

Inoltre, sempre a riguardo della sussistenza di gravi indizi, il giudice tributario, in sede di impugnazione dell'atto impositivo basato sulla documentazione e sulle informazioni rinvenute nel corso dell'accesso domiciliare autorizzato dal Procuratore della Repubblica, ha il dovere²⁰⁹ di verificare contemporaneamente la presenza di gravi indizi del verificarsi dell'illecito fiscale e di controllare la correttezza di tale valutazione.

Dunque, *“ne consegue che lo stesso, quando nel processo tributario non sia prodotta dall'Amministrazione la richiesta di accesso degli organi accertatori cui sia stata correlata l'autorizzazione del P.M., può legittimamente ritenere impedita la verifica della effettiva esistenza dei gravi indizi necessari per rilasciare l'autorizzazione, in conformità con la disposizione di cui all'art. 2697 cod. civ.²¹⁰”*.

Come nel caso degli accessi presso i locali adibiti sia all'attività commerciale che al domicilio del contribuente, anche in questo caso, il giudice tributario, in caso venisse adito in processo, oltre ad effettuare il controllo *ex-lege* dei requisiti di validità sottostanti al rilascio dell'autorizzazione deve valutare la correttezza delle valutazioni effettuate dal Procuratore della Repubblica. Il giudice in questione, infatti, dichiarerà l'illegittimità delle autorizzazioni basate su elementi che non hanno una valenza indiziaria²¹¹.

A rendere difficoltoso tale compito del giudice tributario è che, nella prassi, la motivazione dell'autorizzazione del Procuratore della Repubblica è rappresentata da un'espressione sintetica o da un richiamo *per relationem*

certamente più efficace. In altre parole, l'accesso all'abitazione non può essere il primo atto ispettivo dopo una denuncia anonima, occorrendo un minimo di indagine e di riscontro, per acquisire la cognizione di fatti, sia pure dotati di semplice valore indiziario (nell'accezione dinanzi specificata). Conferma della non qualificabilità della denuncia anonima come indizio si desume dalla considerazione che più indizi, se presentino i caratteri di gravità, precisione e concordanza richiesti dalle menzionate norme del Codice civile, possono implicare prova presuntiva; tale prova certamente non potrebbe essere frutto di una molteplicità di dichiarazioni di provenienza ignota, per quanto possa essere coincidente o convergente il loro contenuto”.

²⁰⁹ Tale dovere è espresso nell'articolo 113 della Costituzione. Questo cita: *“contro gli atti della pubblica amministrazione è sempre ammessa la tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi dinanzi agli organi di giurisdizione ordinaria o amministrativa. Tale tutela giurisdizionale non può essere esclusa o limitata a particolari mezzi di impugnazione o per determinate categorie di atti. La legge determina quali organi di giurisdizione possono annullare gli atti della pubblica amministrazione nei casi e con gli effetti previsti dalla legge stessa”*.

²¹⁰ Sentenza della Corte di Cassazione numero 17957/2012.

²¹¹ La sentenza della Corte di Cassazione del 21 novembre 2002, numero 16424, a tal proposito riporta: *“il contrasto giurisprudenziale deve essere composto con adesione al primo dei riportati indirizzi, enunciandosi il principio secondo cui il giudice tributario, in sede di impugnazione dell'atto impositivo basato su libri, registri, documenti ed altre prove reperite mediante accesso domiciliare autorizzato dal procuratore della Repubblica, ha il potere-dovere, oltre che di verificare la presenza nel decreto autorizzativo di motivazione (sia pure concisa, o per relationem mediante recepimento del rilievi dell'organo richiedente), circa il concorso di gravi indizi del verificarsi dell'illecito fiscale, anche di controllare la correttezza in diritto del relativo apprezzamento, nel senso che faccia riferimento ad elementi cui l'ordinamento attribuisca valenza indiziaria, e, nell'esercizio di tale compito, deve negare la legittimità dell'autorizzazione emessa esclusivamente sulla scorta di informazioni anonime, consequenzialmente valutando il fondamento della pretesa fiscale senza tenere conto di quelle prove”*.

alla nota dell'Ufficio richiedente. In questo modo, per il giudice tributario è meno agevole comprendere se il Procuratore abbia compiuto un'attenta analisi e valutazione prima di rilasciare l'autorizzazione all'accesso. In ogni caso, la presenza nella motivazione di frasi generiche e prive di una precisa contestualizzazione è un indizio importante per un giudice nella rilevazione di un potenziale vizio.

Il giudice adito, dunque, nella valutazione della legittimità di un accesso, dovrà compiere un triplice controllo. In primo luogo, l'esistenza dell'autorizzazione del Procuratore della Repubblica, in secondo luogo deve verificare la presenza di una motivazione a tale autorizzazione e infine riscontrare l'esistenza dei presupposti – la presenza di gravi indizi di evasione – che hanno portato alla concessione di quest'ultima²¹².

È evidente come l'accesso che non rispetti i precedenti requisiti comporti, anche in questo caso, la nullità dell'avviso di accertamento basato sulla documentazione rinvenuta durante tale accesso illegittimo.

In ultima analisi, è necessaria l'autorizzazione del procuratore della Repubblica anche per compiere, durante l'accesso, perquisizioni personali, l'apertura coattiva di pieghi sigillati, borse, casseforti, mobili, ripostigli e simili e per l'esame di documenti²¹³.

Nello specifico, non occorre durante l'accesso presso il domicilio di un contribuente, un'ulteriore autorizzazione per l'apertura di borse e cassette qualora questo fosse già stato in precedenza autorizzato dall'Autorità Giudiziaria.

²¹² Acierno R. – Ambrosi L. – Brusaterra M. – Falcone F. – Sereni S. “Controlli, Accertamenti e Difesa del Contribuente”, Milano, Gruppo 24 Ore, 2011, pp. 3-13.

²¹³ Comma 3, Articolo 52, D. P. R. 633/1972.

4.2 Ispezioni

Dopo aver eseguito l'accesso presso i locali del contribuente posto sotto indagine, i verificatori compiono delle ispezioni volte al reperimento di documentazione rilevante ai fini dell'accertamento fiscale.

Ai sensi dell'articolo 52 del D. P. R. 633/1972 *“l'ispezione documentale si estende a tutti i libri, registri, documenti e scritture, compresi quelli la cui tenuta e conservazione non sono obbligatorie, che si trovano nei locali in cui l'accesso viene eseguito, o che sono comunque accessibili tramite apparecchiature informatiche installate in detti locali”*. Appare evidente, dunque, che l'ispezione è una fase successiva all'accesso e che la validità delle azioni poste in essere dai verificatori dipende in maniera diretta dalla legittimità della modalità con la quale questo è stato svolto.

La legittimità dell'accesso presso l'abitazione del contribuente consente anche, durante l'attività di ispezione, di reperire documentazione e dati riguardanti soggetti diversi da colui che è posto sotto indagine e verso il quale è stata rilasciata l'autorizzazione del Procuratore della Repubblica.

Infatti, dal momento che l'attività ispettiva è stata legittimamente compiuta, nel caso in cui la documentazione riguardante un soggetto diverso assuma nei suoi riguardi *“autonomo rilievo tributario”*, i verificatori saranno legittimati ad *“inoltrarla ai competenti uffici affinché intraprendano le iniziative accertatrici di loro competenza”*²¹⁴.

È importante sottolineare come, in ogni caso, nel rispetto dei diritti fondamentali del cittadino²¹⁵, nell'eventualità che venisse rinvenuta, durante le ispezioni, una borsa appartenente ad una persona diversa da colui che è sottoposto al controllo, è necessaria, prima di procedere all'apertura, l'acquisizione dell'autorizzazione del Procuratore della Repubblica²¹⁶.

Infine, il presunto rapporto fiscale tra il contribuente sottoposto a verifica e gli eventuali documenti di terzi verrà approfondito dagli organi verificatori attraverso specifici controlli incrociati.

Dopo aver eseguito l'accesso, la prima fase dell'attività di verifica consiste nell'invitare il soggetto controllato ad esibire tutta la documentazione in suo possesso. Tale documentazione è rilevante per stabilire il reddito effettivo di quest'ultimo.

I documenti possono essere prelevati anche senza il consenso del contribuente²¹⁷ ma, come già sottolineato per i controlli svolti in ufficio, la mancata presentazione della documentazione richiesta comporta delle situazioni sfavorevoli per il contribuente.

²¹⁴ Sentenza della Corte di Cassazione numero 1556/1999.

²¹⁵ In particolare, dei diritti alla libertà personale, alla corrispondenza e all'inviolabilità del domicilio.

²¹⁶ Sentenza della Corte di Cassazione numero 2908/1999.

²¹⁷ Ordinanza della Corte di Cassazione numero 29132/2018. Nella Circolare n.1/2018 della Guardia di Finanza è precisato che dopo l'accesso i verificatori hanno un duplice compito. Per prima cosa è necessario che *“avanzino al contribuente o a chi lo rappresenta esplicita richiesta, da formalizzare adeguatamente nel processo verbale compilato, di esibizione dei documenti contabili obbligatoriamente detenuti ed eventualmente, in relazione a specifiche esigenze ispettive, di particolari documenti extracontabili, rappresentando formalmente le conseguenze derivanti dal rifiuto di esibizione, dalla falsa dichiarazione di non possesso, dall'occultamento o comunque dalla sottrazione all'ispezione”*. In secondo luogo, devono dare *“precisa e dettagliata contezza, nell'ambito del processo verbale, del rifiuto, della dichiarazione di non possedere quanto richiesto, dell'occultamento o della sottrazione, ponendo particolare attenzione e scrupolo a che detti comportamenti siano chiaramente riferibili a singoli documenti o scritture e provengano da un soggetto legittimato, da identificarsi tendenzialmente nel contribuente sottoposto a controllo o nel suo rappresentante”*.

Per esempio, si può configurare l'impossibilità di prendere in considerazione dati in suo favore in sede di contenzioso, l'applicazione di sanzioni amministrative – e nei casi più gravi, penali – e di consentire all'Amministrazione Finanziaria di procedere all'accertamento ignorando risultanze probatorie²¹⁸.

A prescindere dalla presentazione – o meno – della documentazione da parte del contribuente, i verificatori possono, successivamente, procedere all'attività di ricerca.

La principale attività ispettiva consiste nell'ispezione documentale. Tale ispezione coinvolge il controllo di tutti i registri, i libri e le scritture, sia quelle obbligatorie che quelle non obbligatorie in base alla legge tributaria.

I documenti sottoposti a ispezione possono essere, per esempio, la corrispondenza commerciale, la contabilità analitica e quella obbligatoria, le *policy* di gestione dei dati fiscali aziendali, la documentazione dei rapporti intrattenuti con terzi.

Di particolare rilevanza è il controllo contabile. I verificatori, in relazione all'ispezione delle scritture contabili devono compiere due controlli contemporanei.

Il primo consiste in un controllo di tipo formale volto a verificare il corretto adempimento degli obblighi di tenuta delle scritture contabili. Questo tipo di controllo deve essere effettuato lo stesso giorno in cui avviene l'accesso – o nei giorni immediatamente successivi – per scongiurare l'eventuale alterazione dei documenti da parte del soggetto controllato. In particolare, questa prima tipologia di controllo contabile prevede:

- Il riscontro dei libri e registri reperiti – o esibiti volontariamente – con quelli obbligatori, fornendo chiara indicazione nel processo verbale di verifica;
- Il controllo della bollatura iniziale e della numerazione per i registri e i libri per i quali è ancora previsto questo obbligo. Inoltre, i verificatori devono esaminare la completezza e la progressività delle pagine e la corrispondenza del numero complessivo dei fogli con quanto indicato nell'ultima pagina, dall'ufficio o dal notaio che ha eseguito tale bollatura;
- Il controllo della numerazione per i registri per i quali è stato eliminato l'obbligo di bollatura, verificando il pagamento dell'imposta di bollo prima della loro messa in uso;
- Il controllo dell'aggiornamento dei libri e registri;
- L'apposizione, nell'ultima pagina di ciascun registro, della sigla di almeno un verbalizzante, con la data e l'intestazione del comando;
- La tenuta di una ordinata contabilità e il rispetto del divieto di spazi in bianco, di interlinee, di abrasioni e di eventuali cancellature;
- Il rispetto della cronologia delle registrazioni²¹⁹.

²¹⁸ Circolare della Guardia di Finanza numero 1/2018, volume II.

²¹⁹ *Ibidem*.

La seconda tipologia di controllo è mirata non solo a verificare il corretto comportamento del contribuente nella determinazione delle basi imponibili e nell'autoliquidazione delle imposte, ma anche alla raccolta di fonti indiziarie che provino la reale posizione fiscale di costui.

Tali controlli – detti sostanziali – si dividono in cinque fasi:

- Il riscontro materiale: consiste nell'acquisizione di tutte quelle operazioni ed eventi materiali – *di carattere fattuale e fenomenico* – e nella verifica che tali operazioni siano correttamente rappresentate nei documenti contabili ed extra-contabili dell'azienda²²⁰. Per essere efficaci, inoltre, è necessario che alcuni di tali controlli vengano eseguiti al momento dell'accesso dei verificatori per non consentire l'alterazione delle prove²²¹.
- Il riscontro di coerenza interna: si basa sull'esame di tutto l'impianto contabile ed extra-contabile e la verifica della corrispondenza di tale impianto con i fatti gestionali effettivamente accaduti²²².
- Il riscontro di coerenza esterna: si compone dall'analisi dell'impianto contabile ed extra-contabile e dal confronto di quest'ultimo con dati e informazioni acquisite durante ispezioni esterne all'attività economica. Tra queste si configurano, per esempio, gli elementi ottenuti dalle varie banche dati disponibili – come l'anagrafe tributaria – o ottenuti presso Enti o Uffici pubblici o pubblici ufficiali. Rientrano in questa fattispecie anche i già citati controlli incrociati svolti nei confronti di altri soggetti che hanno intrattenuto rapporti di interesse fiscale con il contribuente controllato;
- Il riscontro indiretto-presuntivo: riguarda la ricostruzione di singole componenti di reddito o di singole operazioni attraverso informazioni di natura indiziaria di carattere indiretto o presuntivo che possono essere tratte non solo dalla contabilità ordinaria, ma anche, da rilevazioni materiali e *“da elaborazioni di complessi di dati ed elementi del genere, oppure, ancora, da ragionamenti o ricostruzioni fondate su nozioni consolidate e diffuse”*²²³.

²²⁰ Nella Circolare della Guardia di Finanza in esame è specificato che: *“la tipologia, il numero e l'estensione di detti riscontri, che vanno calibrati, come di consueto, in base agli obiettivi dell'attività ispettiva, alle risultanze della pregressa attività di intelligence, di quella preparatoria, della fase di avvio dell'attività stessa, oltre che con riferimento alle caratteristiche ed alle concrete condizioni di esercizio dell'attività di impresa o di lavoro autonomo ispezionata:*

- *devono adeguatamente risultare dal piano di verifica, unitamente alle relative motivazioni;*
- *devono trovare adeguata evidenza nell'ambito del processo verbale di verifica e nel processo verbale di constatazione, nei quali i relativi adempimenti concretamente posti in essere vanno illustrati in maniera chiara e dettagliata, nei casi in cui abbiano condotto alla formulazione di proposte di recupero a tassazione”.*

²²¹ Si fa riferimento, per esempio, alla verifica su particolari cespiti strumentali o alle modalità di acquisizione di partecipazioni in altre società.

²²² Nello specifico, questa tipologia di controllo sostanziale consiste in un'attività di verifica della coerenza interna, anche a campione, dei seguenti documenti:

- La documentazione extracontabile, contrattualistica e commerciale;
- Documenti fiscali elementari;
- Libri e registri tenuti, ai fini civilistici, fiscali o di altro genere;
- Il bilancio d'esercizio;
- La dichiarazione dei redditi.

²²³ Nella Circolare in esame è specificato che dal momento che la contabilità regolarmente tenuta ha rilevanza probatoria condizionante, l'utilizzo di prove indirette o presuntive è sottoposto a particolari limiti di legge.

- Il riscontro analitico-normativo: tale controllo viene definito “analitico” perché consiste nell’analisi dettagliata dell’inesattezza e incompletezza della contabilità riferita a singole categorie di reddito o a singole operazioni e “normativo” poiché coinvolge la verifica della corretta applicazione delle disposizioni di legge in materia di trattamento fiscale delle singole categorie di reddito.

In conclusione, per quanto riguarda tutti i dati informatici, la Cassazione ha confermato che i documenti informatici estrapolati legittimamente dai computer del soggetto sottoposto al controllo hanno validità extra-contabile e costituiscono un elemento indiziario caratterizzato da requisiti di gravità, precisione e concordanza²²⁴.

²²⁴ Sentenza della Corte di Cassazione numero 1987/2006.

4.3 Verifiche

La verifica rappresenta la fase finale dell'attività istruttoria svolta presso il contribuente. Include tutti quei controlli residuali rispetto alle ispezioni svolte dagli operatori dell'Amministrazione Finanziaria. Nello specifico, le verifiche riguardano il confronto tra quanto rilevato durante le ispezioni e la situazione fiscale effettiva del contribuente.

Tale attività ha un'ampiezza d'azione maggiore rispetto alle verifiche documentali precedentemente descritte. Infatti, l'Amministrazione Finanziaria utilizza tutti gli elementi soggettivi ed oggettivi dell'attività economica del soggetto controllato utili per la rappresentazione corretta della situazione fiscale di questo. Sono controlli che verificano, quindi, ogni elemento utile per ricostruire l'esatta posizione fiscale del contribuente.

I verificatori, per esempio, possono effettuare, durante tale attività, controlli mirati sugli impianti, sul personale²²⁵, sulle rimanenze in magazzino e gli altri beni dell'impresa²²⁶.

A tal proposito, è rilevante sottolineare che l'Amministrazione Finanziaria durante l'effettuazione di tali verifiche può avvalersi, nella ricostruzione della reale situazione fiscale dell'indagato, delle presunzioni legali relative di acquisto e cessione di beni contenuti nel D. P. R. numero 441/1997.

In particolare, *“si presumono ceduti i beni acquistati, importati o prodotti che non si trovano nei luoghi in cui il contribuente svolge le proprie operazioni, né in quelli dei suoi rappresentanti. Tra tali luoghi rientrano anche le sedi secondarie, filiali, succursali, dipendenze, stabilimenti, negozi, depositi ed i mezzi di trasporto nella disponibilità dell'impresa”*. Si tratta di una presunzione legale relativa perché decade se il contribuente prova che i beni acquistati *“sono stati impiegati per la produzione, perduti o distrutti”* oppure *“sono stati consegnati a terzi in lavorazione, deposito, comodato o in dipendenza di contratti estimatori, di contratti di opera, appalto, trasporto, mandato, commissione o di altro titolo non traslativo della proprietà”*²²⁷.

Per quanto riguarda gli acquisti, invece, si presumono acquistati quei beni che si trovano nei luoghi dove il contribuente svolge la propria attività. Anche in questo caso si tratta di una presunzione legale relativa poiché, essa non opera, per esempio, se il contribuente dimostra di averli ricevuti grazie ad un rapporto di rappresentanza²²⁸.

La verifica può suddividersi secondo tre parametri²²⁹.

In primis, possiamo distinguere tra verifiche dirette e indirette. La differenza principale tra queste due tipologie di verifiche consiste che, mentre nelle prime è possibile verificare direttamente la rilevanza economico-fiscale

²²⁵ In relazione ai controlli sul personale, la Circolare della Guardia di Finanza n. 1/2018 cita: *“altra verifica diretta propria dell'avvio delle operazioni ispettive è il rilevamento del personale fisicamente presente presso i locali e le aree in cui opera l'impresa sottoposta a ispezione ovvero in cui si esplica l'attività di lavoro autonomo, finalizzato a verificare il corretto adempimento, da parte del datore di lavoro, degli obblighi previsti dalla normativa in tema di lavoro. Ove le circostanze non consentano il rilevamento del personale nel primo giorno dell'intervento, i relativi adempimenti saranno posti in essere nei giorni immediatamente successivi; in ogni caso, le relative risultanze saranno fatte risultare in un “processo verbale di rilevamento e identificazione del personale”*.

²²⁶ Tesauro, F. *“Istituzioni di diritto tributario, Vol. I: Parte Generale.”* Utet Giuridica, Roma, 2015, pp. 184-188.

²²⁷ Comma 2, articolo 1, D. P. R. numero 441/1997.

²²⁸ Comma 1, articolo 3, D. P. R. numero 441/1997.

²²⁹ Napoli, G. – Rocchi, S. *“Verifica, accertamento, riscossione e azioni a tutela del contribuente.”* Cacucci Editore, Bari, 2019, pp. 26-28.

dell'oggetto che si sta accertando, le seconde *“sono preordinate alla ricostruzione del ciclo d'affari”* in via presuntiva, raffigurando l'effettiva dimensione economica dell'oggetto accertato indirettamente.

In secondo luogo, le verifiche possono essere centralizzate o d'iniziativa a seconda delle modalità attraverso le quali è stato individuato il soggetto sottoposto a verifica e quindi a rischio evasione.

In ultima analisi, possono essere parziali o generali a seconda se la verifica avvenga considerando una particolare operazione *in toto* o in una sua parte specifica.

L'attività giornaliera di verifica deve essere annotata all'interno di uno specifico processo verbale di verifica. Come viene specificato nella Circolare numero 1/2018 della Guardia di Finanza, questa tipologia di processo verbale di verifica non deve essere redatto puntualmente nel momento dell'accesso ma rappresenta un documento che accompagna tutta l'attività di verifica. Nello specifico, non deve contenere una descrizione consequenziale delle attività svolte ma, piuttosto, una dettagliata analisi delle logiche, motivazioni e decisioni prese durante l'attività di verifica²³⁰.

²³⁰ Secondo la sopracitata Circolare, il processo verbale di verifica deve contenere: *“oltre all'intestazione del reparto, la data e il luogo di compilazione:*

- *I verbalizzanti giornalmente intervenuti e, sommariamente, i compiti svolti da ciascuno di essi;*
- *Gli estremi identificativi della parte e della persona eventualmente delegata ad assistere alla verifica;*
- *L'indicazione che sono stati esibiti al contribuente, o a chi lo rappresenta, all'inizio della verifica, il foglio di servizio contenente l'ordine di accesso e la tessera personale di riconoscimento dei verificatori;*
- *La comunicazione fatta al contribuente, o a chi lo rappresenta, all'inizio della verifica, dello scopo della visita, delle ragioni giustificative e dell'oggetto dell'intervento, delle effettive esigenze di indagine e controllo sul luogo in caso di accesso e l'invito ad esibire tutti i libri, registri, scritture e documenti che egli è tenuto a sottoporre all'esame degli organi di controllo;*
- *Le informazioni fornite al contribuente relativamente ai diritti allo stesso riconosciuti e agli obblighi sul medesimo gravanti in occasione di attività”.*

4.4 Art. 12 legge n. 212/2000

Durante l'intera attività di verifica, il soggetto che subisce tale potere autoritativo dell'Amministrazione Finanziaria, è tutelato dal legislatore fiscale grazie alle previsioni contenute nella Legge numero 212/2000.

Tale legge, denominata lo Statuto dei diritti del contribuente, rappresenta uno strumento importante per quest'ultimo. Essendo la parte colpita e più debole durante tutta l'attività istruttoria dell'Amministrazione Finanziaria, il contribuente ha, nello Statuto, una vera e propria garanzia dei propri diritti e, allo stesso tempo, una limitazione al potere invasivo del fisco²³¹.

È possibile affermare che *“con lo Statuto, il legislatore si prefigge, in sintesi, di confermare e rafforzare il modello logico-funzionale delle relazioni tra gli organi di controllo ed i soggetti controllati, che è basato - sempre più - non sull'autoritarismo, ma sulla cooperazione ed il rispetto reciproco, sulla trasparenza, sulla partecipazione, sulla certezza dei diritti e sulla snellezza delle procedure”*²³².

Una prima caratteristica dello Statuto del Contribuente italiano è la marcata differenza con gli altri Statuti dei paesi OCSE²³³. Mentre questi, infatti, sono indirizzati a conformare il comportamento dei contribuenti alle norme dei vari procedimenti tributari, descrivendo, allo stesso tempo, le necessarie garanzie per i cittadini, lo Statuto italiano si pone come guida generale nello stabilire dei principi stabili nel tempo della normativa tributaria nel suo complesso²³⁴. Non sorprende dunque, la previsione contenuta nell'articolo 1 della Legge in questione, secondo la quale *“le disposizioni della presente Legge, in attuazione degli articoli 3, 23, 53 e 97 della Costituzione, costituiscono principi generali dell'ordinamento tributario e possono essere derogate o modificate solo espressamente e mai da leggi speciali”*.

Infatti, lo Statuto contiene al suo interno norme volte a garantire la corrispondenza tra la disciplina tributaria e quella costituzionale, rappresentando un legame importante con la Costituzione²³⁵.

Non è casuale, quindi, il richiamo iniziale dello Statuto ai canoni costituzionali di razionalità, uguaglianza, imparzialità e buon andamento della Pubblica Amministrazione²³⁶.

Lo Statuto è composto di 21 articoli, racchiudibili in cinque macrocategorie:

- I principi generali: articolo 1;
- I limiti legislativi imposti al legislatore tributario: dall'articolo 2 all'articolo 4;

²³¹ Sentenza della Corte di Cassazione numero 5931/2001.

²³² Circolare numero 250400 del 17.8.2000 del Comando generale della Guardia di finanza, pp. 4170.

²³³ In ambito della normativa europea l'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico ha pubblicato, nell'agosto del 2003, il Modello della Carta dei Contribuenti, invitando i legislatori fiscali degli stati ad adeguarsi. In tale modello vengono enucleati i diritti e gli obblighi che sono in capo ai contribuenti. I diritti sono, per esempio, quelli di essere informati e assistiti durante l'attività ispettiva (*the right to be informed, assisted and heard*), di non pagare un ammontare di tasse più di quello dovuto (*the right to pay no more than the correct amount of tax*) e il diritto alla privacy (*the right to privacy*). Tra gli obblighi dei contribuenti troviamo, invece, l'obbligo di essere onesti (*the obligation to be honest*), collaborativi (*the obligation to be co-operative*) e ad esibire puntualmente e in modo accurato la documentazione richiesta (*the obligation to provide accurate information and documents on time*).

²³⁴ Marongiu, G. “Lo Statuto dei diritti del contribuente”, Giappichelli, Torino, 2010, pp. 6.

²³⁵ Sentenza della Corte di Cassazione numero 17576/2003.

²³⁶ Gaetano, G. “La nuova disciplina dell'accertamento e delle verifiche fiscali”, CELT, Piacenza, 2011, pp. 212.

- Prescrizioni volte all'Amministrazione Finanziaria: dall'articolo 5 all'articolo 9;
- I diritti e i doveri del contribuente: dall'articolo 10 all'articolo 15;
- Disposizioni esecutive e di coordinamento: dall'articolo 16 all'articolo 21²³⁷.

Di particolare rilevanza è l'enunciato del comma 1 dell'articolo 10 dello Statuto, infatti, viene previsto che – come più volte sottolineato nelle pagine precedenti – *“i rapporti tra contribuente e Amministrazione Finanziaria sono improntati al principio della collaborazione e della buona fede”*.

Viene sancito, dunque, l'obbligo del contribuente di agire nel rispetto del principio di buona fede in tutte le fasi del procedimento tributario. Ciò si esplica nella previsione della non irrogazione delle sanzioni amministrative nel caso in cui il contribuente abbia correttamente adempiuto alle indicazioni effettuate dagli operatori dell'Amministrazione Finanziaria²³⁸.

In sostanza, lo Statuto non solo presume degli obblighi in capo agli operatori fiscali, ma anche quelli in capo al contribuente di non ostacolare e deviare l'attività ispettiva ma di collaborare nel pieno delle proprie capacità. Ai fini del presente studio, è necessaria l'analisi dell'articolo 12 della Legge in questione²³⁹.

L'articolo 12 dello Statuto dei diritti del contribuente, infatti, è intitolato *“diritti e garanzie del contribuente sottoposto a verifiche fiscali”*.

Innanzitutto, la prima garanzia del contribuente sottoposto all'accesso, ispezione e verifica presso i locali destinati ad attività commerciali, industriali, agricole, professionali e artistiche è la previsione di poter eseguire le indagini *in loco* *“sulla base di esigenze effettive di indagine e controllo”*²⁴⁰. Infatti, tali esigenze si configurano soltanto nei casi maggiormente a rischio evasione, dove è necessario eseguire ricerche e ispezioni che concretamente possono essere svolte solo presso i locali del contribuente. Un esempio è costituito dalle ispezioni documentali della contabilità e dei documenti extra-contabili oppure la quantificazione dei beni strumentali, del personale e delle rimanenze in magazzino.

La limitazione posta dalle *“esigenze effettive di indagine e controllo”* è ben spiegata nell'esigenza del legislatore tributario di collimare la necessità dell'Amministrazione Finanziaria di svolgere le attività ispettive volte a scoprire eventuali illeciti tributari, con il rispetto delle esigenze lavorative del contribuente. Costui, infatti, non deve subire limitazioni al proprio diritto – costituzionalmente protetto – all'esercizio dell'attività economica.

Seconda garanzia è di tipo temporale. Infatti, salvo in casi eccezionali, i poteri sostanziali dell'Amministrazione devono essere esercitati durante l'ordinario orario di lavoro e, soprattutto, seguendo modalità e procedure che garantiscano la minore turbativa possibile alle attività commerciali o professionali che si stanno svolgendo al momento dell'accesso²⁴¹.

²³⁷ Si veda nota numero 228.

²³⁸ Comma 2, articolo 1 della Legge numero 212/2000.

²³⁹ Tale articolo è stato modificato successivamente dall'articolo 92 del Decreto-legge 24/01/2012.

²⁴⁰ Comma 1, articolo 12 della Legge numero 212/2000.

²⁴¹ *Ibidem*.

Per quanto riguarda la durata effettiva della verifica, invece, lo Statuto stabilisce che la durata massima di questa deve essere di massimo trenta giorni lavorativi e che, nei casi maggiormente complessi – previa dettagliata motivazione del dirigente dell'ufficio –, gli agenti possono richiedere una proroga per altri trenta giorni²⁴².

Nei casi in cui l'accesso venisse predisposto nei locali destinati all'esercizio di attività economiche in contabilità semplificata o di lavoratori autonomi, lo Statuto prevede che l'effettiva permanenza degli operatori non debba superare i quindici giorni contenuti al massimo in un trimestre²⁴³.

A tal proposito, l'Agenzia delle entrate, con la Circolare numero 64/E ha chiarito che *“ai fini del computo dei giorni di permanenza di cui al comma 5 del citato art. 12, vanno considerati i giorni di effettiva presenza presso il contribuente a decorrere dalla data di accesso”*.

L'eventuale violazione di tali termini, tuttavia, non comporta l'inutilizzabilità delle prove raccolte oppure la nullità degli atti di accertamento successivi all'esercizio dei poteri istruttori. Infatti, manca all'interno della normativa tributaria, una norma sanzionatoria di tale infrazione, non essendoci menzione nella disciplina delle irregolarità commesse dai verificatori durante la ispezione nella Legge in esame²⁴⁴.

È importante, però, la facoltà che il contribuente ha di segnalare all'interno del verbale, l'ingiustificata protrazione delle operazioni di verifica e, inoltre, di rivolgersi al Garante qualora ritenga che i verificatori svolgano la propria attività in modo non conforme alla legge²⁴⁵.

Il Garante del contribuente, in seguito alla segnalazione, esercita i propri poteri istruttori e, qualora rilevasse dei comportamenti pregiudizievoli per quest'ultimo, può richiamare gli Uffici a rispettare quanto previsto dallo Statuto del contribuente. Ulteriormente, può trasmettere le relative segnalazioni ai titolari degli organi dirigenziali che provvederanno ad un eventuale procedimento disciplinare²⁴⁶.

²⁴² Comma 5, articolo 12 della Legge numero 212/2000. Nello Statuto è precisato, inoltre, che *“gli operatori possono ritornare nella sede del contribuente, decorso tale periodo, per esaminare le osservazioni e le richieste eventualmente presentate dal contribuente dopo la conclusione delle operazioni di verifica ovvero, previo assenso motivato del dirigente dell'ufficio, per specifiche ragioni”*.

²⁴³ *Ibidem*.

²⁴⁴ Sentenza della Corte di Cassazione, numero 19338/2011.

²⁴⁵ Comma 6, articolo 12 della Legge numero 212/2000.

²⁴⁶ L'articolo 13 dello Statuto del contribuente analizza la composizione e i compiti principali del Garante del Contribuente. Quest'ultimo è istituito presso ogni direzione regionale delle entrate e direzione delle entrate delle province autonome.

Inoltre:

“Il Garante del contribuente, operante in piena autonomia, è organo monocratico scelto e nominato dal presidente della commissione tributaria regionale o sua sezione distaccata nella cui circoscrizione è compresa la direzione regionale dell'Agenzia delle entrate, tra gli appartenenti alle seguenti categorie: magistrati, professori universitari di materie giuridiche ed economiche, notai, sia a riposo sia in attività di servizio; avvocati, dottori commercialisti e ragionieri collegiati, pensionati, scelti in una terna formata, per ciascuna direzione regionale delle entrate, dai rispettivi ordini di appartenenza. L'incarico ha durata quadriennale ed è rinnovabile tenendo presenti professionalità, produttività ed attività già svolta. Con decreto del Ministro delle finanze sono determinati il compenso ed i rimborsi spettanti ai componenti del Garante del contribuente. Le funzioni di segreteria e tecniche sono assicurate al Garante del contribuente dagli uffici delle direzioni regionali delle entrate presso le quali lo stesso è istituito. Il Garante del contribuente, anche sulla base di segnalazioni inoltrate per iscritto dal contribuente o da qualsiasi altro soggetto interessato che lamenti disfunzioni, irregolarità, scorrettezze, prassi amministrative anomale o irragionevoli o qualunque altro comportamento suscettibile di incrinare il rapporto di fiducia tra cittadini e amministrazione finanziaria, rivolge richieste di documenti o chiarimenti agli uffici competenti, i quali rispondono entro trenta giorni, e attiva le procedure di autotutela nei confronti di atti amministrativi di accertamento o di riscossione notificati al contribuente. Il Garante del contribuente comunica l'esito dell'attività svolta alla direzione regionale o compartimentale o al comando di zona della Guardia di finanza competente nonché agli organi di controllo, informandone l'autore della segnalazione. Il Garante del contribuente rivolge raccomandazioni ai dirigenti degli uffici ai fini della tutela del contribuente e della migliore organizzazione dei servizi. Il Garante del contribuente ha

Un altro diritto che il contribuente ha nel momento dell'accesso è quello di essere informato sulle motivazioni che hanno condotto gli operatori dell'Amministrazione Finanziaria ad eseguire l'accesso e su quale sia l'oggetto della verifica²⁴⁷. In questo modo, il legislatore tributario consente al contribuente di avere delle informazioni necessarie, non solo per avere conto di quanto stia accadendo ma anche per comprendere quale potere autoritativo stia subendo. In pratica, al momento dell'accesso, il contribuente deve essere informato che l'attività viene svolta in virtù del potere che l'Amministrazione Finanziaria ha ai sensi del D. P. R. 633/1972 e non per motivi extra-fiscali.

Nello specifico, l'obbligo di informazione in capo ai verificatori consente al cittadino di avere una informativa chiara e precisa dello scopo del controllo. Questa attività informativa, tuttavia:

- non deve fornire in anticipo le notizie del piano investigativo, compromettendo l'efficacia globale dell'intervento;
- deve tener conto del segreto d'ufficio²⁴⁸ sulle informazioni riguardanti la “*pericolosità fiscale*” del contribuente che vengono acquisite nell'attività di *intelligence*, precedente all'accesso e alle ispezioni. Tali informazioni sono generalmente riservate e solo nel caso in cui esse assumano importanza tale da essere “*elementi utili ai fini dell'accertamento tributario*” possono essere comunicate al contribuente e agli Uffici finanziari²⁴⁹”.

È possibile affermare, dunque, che l'obbligo di informazione deve essere sufficiente per garantire al contribuente di comprendere lo scopo del controllo ma, allo stesso tempo, deve rispettare la riservatezza sull'attività informativa e di *intelligence*, prodromica all'accesso e che, normalmente, è tipica della polizia tributaria investigativa²⁵⁰.

il potere di accedere agli uffici finanziari e di controllare la funzionalità dei servizi di assistenza e di informazione al contribuente nonché l'agibilità degli spazi aperti al pubblico. Il Garante del contribuente richiama gli uffici al rispetto di quanto previsto dagli articoli 5 e 12 della presente legge. Il Garante del contribuente richiama gli uffici al rispetto dei termini previsti per il rimborso d'imposta. Il Garante del contribuente individua i casi di particolare rilevanza in cui le disposizioni in vigore ovvero i comportamenti dell'amministrazione determinano un pregiudizio dei contribuenti o conseguenze negative nei loro rapporti con l'amministrazione, segnalandoli al direttore regionale o compartimentale o al comandante di zona della Guardia di finanza competente e all'ufficio centrale per l'informazione del contribuente, al fine di un eventuale avvio del procedimento disciplinare. Prospetta al Ministro delle finanze i casi in cui possono essere esercitati i poteri di rimessione in termini previsti dall'articolo 9. Ogni sei mesi il Garante del contribuente presenta una relazione sull'attività svolta al Ministro delle finanze, al direttore regionale delle entrate, ai direttori compartimentali delle dogane e del territorio nonché al comandante di zona della Guardia di finanza, individuando gli aspetti critici più rilevanti e prospettando le relative soluzioni. Il Ministro delle finanze riferisce annualmente alle competenti Commissioni parlamentari in ordine al funzionamento del Garante del contribuente, all'efficacia dell'azione da esso svolta ed alla natura delle questioni segnalate nonché ai provvedimenti adottati a seguito delle segnalazioni del Garante stesso. Con relazione annuale, il Garante fornisce al Governo ed al Parlamento dati e notizie sullo stato dei rapporti tra fisco e contribuenti nel campo della politica fiscale.

²⁴⁷ Comma 2, articolo 12 della Legge numero 212/2000.

²⁴⁸ La disciplina del segreto d'ufficio è contenuta nell'articolo 15 del D. P. R. numero 3/1957: “*l'impiegato deve mantenere il segreto d'ufficio. Non può trasmettere a chi non ne abbia diritto informazioni riguardanti provvedimenti od operazioni amministrative, in corso o conclusione, ovvero notizie di cui sia venuto a conoscenza a causa delle sue funzioni, al di fuori delle ipotesi e delle modalità previste dalle norme sul diritto di accesso. Nell'ambito delle proprie attribuzioni, l'impiegato preposto ad un ufficio rilascia copie ed estratti di atti e documenti di ufficio nei casi non vietati dall'ordinamento*”.

²⁴⁹ Si veda nota numero 228.

²⁵⁰ *Ibidem*.

Lo Statuto, inoltre, prevede, con l'obiettivo di ridurre al minimo le difficoltà e i disagi che l'attività istruttoria comporta, che il contribuente possa farsi assistere durante l'attività istruttoria da un professionista abilitato²⁵¹ e che possa richiedere l'esame dei documenti contabili e amministrativi presso l'ufficio dei verificatori o presso l'ufficio del professionista che lo assiste o lo rappresenta²⁵².

A tal proposito, il ricorso ad un professionista non viene pregiudicato al contribuente nel caso in cui egli ne faccia richiesta successivamente alla fase istruttoria svolta in ufficio²⁵³.

In conclusione, il comma 7 dell'articolo 12 dello Statuto dei diritti del contribuente stabilisce che, nel rispetto del principio di cooperazione tra amministrazione e contribuente, il contribuente ha sessanta giorni di tempo per comunicare agli Uffici dell'Amministrazione Finanziaria, osservazioni e richieste. Il termine di sessanta giorni decorre dal momento del rilascio della copia del processo verbale di constatazione – documento esaminato nel prossimo capitolo.

È rilevante notare come l'avviso di accertamento non può essere emanato prima di tale scadenza, salvo casi di particolare e motivata urgenza, cioè tranne in quei casi di eccezionalità e imprevedibilità non dovute da variabili controllate dall'Amministrazione.

L'inosservanza di tale termine di sessanta giorni, in mancanza della motivazione delle ragioni d'urgenza, rende l'avviso di accertamento, che è stato emanato in violazione del predetto termine, suscettibile di annullamento in sede processuale²⁵⁴.

²⁵¹ Si veda nota numero 242.

²⁵² Comma 3, articolo 12 della Legge numero 212/2000. Inoltre, il contribuente e il professionista che lo assiste possono presentare osservazioni che devono essere menzionate all'interno del processo verbale delle operazioni di verifica.

²⁵³ Sentenza della Corte di Cassazione numero 15397/2008.

²⁵⁴ Sentenza della Corte di Cassazione numero 1818/2013.

5. IL PROCESSO VERBALE DI CONSTATAZIONE

Sommario: 5.1 La conclusione dell'attività istruttoria

5.1 La conclusione dell'attività istruttoria

Al termine della complessa e delicata attività istruttoria descritta nelle pagine precedenti, gli operatori dell'Agenzia delle entrate e i militari della Guardia di Finanza rilasciano al contribuente una copia del processo verbale di constatazione. Questo verbale – chiamato comunemente pvc – è un atto conclusivo che contiene tutte le rilevazioni emerse durante le indagini, le richieste effettuate al contribuente, le risposte di quest'ultimo, gli indizi e la documentazione rinvenuta a seguito dell'accesso.

La disciplina del processo verbale di constatazione è contenuta nell'articolo 52 del D. P. R. numero 633/1972²⁵⁵ e nell'articolo 24 della Legge del 7 gennaio 1929. Già dal 1929, infatti, era previsto nella normativa tributaria che tutte le violazioni delle norme fiscali dovevano essere contenute e descritte all'interno di un apposito processo verbale²⁵⁶.

Occorre analizzare il contenuto e le diverse funzioni di tale verbale e poi comprendere come questo atto si collochi all'interno della fase procedimentale e in quelle successive.

Inizialmente il verbale si compone di una parte analitico – descrittiva dove vengono indicati i dati dei verbalizzanti – grado, nome e cognome – e del contribuente sottoposto a verifica – indirizzo della sede, codice fiscale e partita iva –.

INTESTAZIONE DEL REPARTO

PROCESSO VERBALE DI CONSTATAZIONE

Il giorno, in, via, n., presso, i sottoscritti verbalizzanti compilano il presente atto:

VERBALIZZANTI

.....
.....
.....
(Grado, nome e cognome)

PARTE

Società/Ditta, con sede¹ in, via, n., in atti rappresentata - nella sua qualità di - da:

Sig./Sig. ra nato/a a, il e residente in, via, n.; identificato/a a mezzo²

Codice fiscale:

codice fiscale

partita I.V.A.

codice fiscale del rappresentante/titolare

codice attività esercitata:

Figura 2 - Circolare della Guardia di Finanza n.1/2018, Volume IV, Allegato 19.

²⁵⁵ Richiamato dall'articolo 33 del D. P. R. 600/1973, tale norma cita: "di ogni accesso deve essere redatto processo verbale da cui risultino le ispezioni e le rilevazioni eseguite, le richieste fatte al contribuente o a chi lo rappresenta e le risposte ricevute. Il verbale deve essere sottoscritto dal contribuente o da chi lo rappresenta ovvero indicare il motivo della mancata sottoscrizione. Il contribuente ha diritto di averne copia".

²⁵⁶ Articolo 24, Legge 7 gennaio 1929.

Successivamente il verbale contiene la descrizione generica del fatto in questione, l'indicazione dell'invito presentato al contribuente di esibire quei documenti²⁵⁷ rilevanti per l'accertamento e le conseguenze della mancata presentazione di questi. Inoltre, il processo verbale di constatazione dovrà contenere l'informativa fatta al contribuente in relazione ai propri diritti e doveri ai sensi della Legge numero 212/2000 e le risposte di quest'ultimo. I verificatori, per esempio, dovranno includere le comunicazioni fatte al contribuente in relazione alla possibilità di farsi assistere da un professionista durante le azioni ispettive oppure all'opportunità di rivolgersi al Garante del Contribuente per comunicare eventuali violazioni dei suoi diritti.

Ai sensi dell'art. 12 della Legge 27/7/2000 n. 212, concernente l'approvazione dello "Statuto dei diritti del contribuente", la parte è stata resa edotta, sin dall'inizio della verifica, delle seguenti facoltà:

- farsi assistere durante le operazioni ispettive da un professionista abilitato alla difesa dinanzi agli organi di giustizia tributaria;
- richiedere che l'esame dei documenti amministrativi e contabili venga effettuato nell'ufficio dei verificatori o presso il professionista che lo assista o la rappresenti;
- richiedere, consultare, esaminare, estrarre copia di ogni documento acquisito alla verifica previa adozione di idonee misure cautelative;
- muovere rilievi o formulare osservazioni che devono risultare nel presente p.v.;
- rivolgersi al Garante del Contribuente, qualora ritenga che i verificatori abbiano agito con modalità non conformi alla legge;
- comunicare all'Ufficio impositore entro 60 giorni dalla notifica del p.v. di constatazione redatto a conclusione dell'intervento, osservazioni e richieste.

Parimenti, all'atto dell'avvio della verifica, la parte è stata altresì resa edotta che il Reparto/articolazione presso cui è possibile ottenere informazioni complete in ordine all'attività svolta è e che il Direttore della Verifica è

In relazione alle garanzie previste dallo Statuto del Contribuente, la parte ha dichiarato:

.....

Figura 3 - Circolare della Guardia di Finanza n.1/2018, Volume IV, Allegato 19.

Dopo questa prima parte il processo verbale di constatazione si suddivide in cinque sezioni dove vengono delineati i risultati delle varie attività di controllo:

- Sezione sul controllo contabile: nella quale vengono riepilogati i controlli riguardanti l'ispezione delle scritture contabili rinvenute durante l'attività esposta nelle pagine precedenti;
- Sezione sui controlli sostanziali: contenente la descrizione attenta dei controlli ispettivi di natura sostanziale;
- Sezione sulle violazioni formali: dove vengono delineate quelle violazioni della normativa tributaria che non causano, però, alterazioni della materia imponibile;
- Sezione sulle violazioni sostanziali: che include l'analisi delle violazioni che hanno condotto il contribuente a un'alterazione della base imponibile. Queste ultime due sezioni sono raggruppate per

²⁵⁷ In caso fosse stata precedentemente eseguita l'attività istruttoria in ufficio, il pvc deve contenere tale indicazione. Per esempio, in caso di un invito a comparire di persona, il pvc potrebbe presentare tale dicitura: " In data, è stata iniziata una verifica fiscale nei confronti della società (impresa individuale, ente, esercente arte o professione) in rubrica indicata, previa notifica avvenuta in data..... di invito al Sig./Sig.ra a presentarsi presso gli uffici del Reparto in intestazione, al fine di controllare l'adempimento delle disposizioni contemplate dalla normativa tributaria (specificare la finalità dell'intervento)",

Particolarmente rilevante è l'apposizione o meno della firma del contribuente al processo verbale di constatazione. Qualora il contribuente si rifiutasse di sottoscrivere il verbale, i verificatori dovranno procedere all'indicazione – nel suddetto verbale – delle motivazioni della mancata sottoscrizione. Inoltre, un processo verbale di constatazione che non presenti né la sottoscrizione del contribuente e neppure le motivazioni di tale rifiuto causa l'illegittimità dell'avviso di accertamento emanato successivamente²⁶⁰.

In secondo luogo, bisogna rilevare che, secondo la giurisprudenza di legittimità, la sottoscrizione del processo verbale di constatazione è equiparata a una confessione stragiudiziale che *“forma piena prova contro colui che l'ha fatta, purché non verta su fatti relativi a diritti non disponibili”*²⁶¹.

Questo comporta che, con la sottoscrizione del processo verbale di constatazione, tutte le dichiarazioni contenute in questo possono essere utilizzate, in sede di processo, come prove contro il contribuente.

In materia di sottoscrizione, inoltre, tale compito, in via ordinaria, spetta al titolare dell'attività, da un suo rappresentante legale oppure da un terzo soggetto munito di specifica procura²⁶².

Tuttavia, la sottoscrizione di una persona non autorizzata, non comporta l'inutilizzabilità dei documenti acquisiti in sede processuale dal momento che *“là dove il D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633, art. 52, comma 6, (richiamato, per le imposte sui redditi, dal D.P.R. n. 600 del 1973, art. 33) prescrive che il verbale di ispezione deve essere sottoscritto da contribuente o da chi lo rappresenta, indica semplicemente la persona addetta all'azienda o alla casa, non implicando un potere di rappresentanza in senso tecnico-giuridico in capo alla stessa”*²⁶³.

Dunque, è valida la sottoscrizione anche di un familiare o di un addetto dell'ufficio nel quale si sta svolgendo la verifica qualora, oltre alla sottoscrizione, accettassero anche di ricevere copia del verbale.

Dopo aver analizzato il contenuto del processo verbale di constatazione bisogna descrivere le sue funzioni e il suo ruolo all'interno del procedimento tributario.

Il processo verbale in esame ha diverse funzioni. Indubbiamente documenta l'attività istruttoria svolta, analizzando le violazioni e le procedure di controllo effettuate. In secondo luogo, consente all'Amministrazione Finanziaria di ricostruire l'ammontare del tributo evaso e adempiere ai propri compiti di garante del rispetto dei doveri tributari di ogni cittadino. Inoltre, consente al contribuente di avere piena consapevolezza delle rilevazioni eseguite e delle richieste fatte dall'Amministrazione, permettendogli di presentare le proprie osservazioni nel rispetto del contraddittorio endoprocedimentale.

Dal punto di vista formale, il processo verbale di constatazione, essendo redatto da pubblici ufficiali, è un atto pubblico che fa piena prova fino a querela di falso, della provenienza del documento dal pubblico ufficiale che lo ha firmato e dalle dichiarazioni delle parti o dai fatti che il pubblico ufficiale dichiara di aver compiuto o

²⁶⁰ Sentenza della Corte di Cassazione numero 21152/2008.

²⁶¹ Articolo 2733 Codice civile.

²⁶² La Corte di Cassazione con la sentenza numero 25947/2010 ha ritenuto valido anche il processo verbale di constatazione sottoscritto dal fallito anziché dal curatore qualora a quest'ultimo fosse arrivata correttamente la notifica del verbale in questione.

²⁶³ Sentenza della Corte di Cassazione numero 19505/2011.

essere avvenuti in sua presenza²⁶⁴. Nello specifico, è un atto che non è idoneo ad incidere direttamente sulla sfera giuridica del contribuente come l'avviso di accertamento, essendo un atto amministrativo interno, parte del più ampio procedimento di accertamento. Per tali ragioni, il processo verbale di constatazione non è autonomamente impugnabile davanti al giudice tributario²⁶⁵. Dunque, nel caso in cui il contribuente volesse contestare le parti del processo verbale di accertamento coperte da pubblica fede, dovrà ricorrere al giudice ordinario.

In ogni caso, è indubbia l'importanza degli elementi contenuti all'interno del processo verbale di constatazione.

Quest'ultimo, infatti, assume un diverso valore probatorio a seconda della natura delle informazioni e delle dichiarazioni in esso contenute. La Corte di Cassazione, a tal proposito, ha rilevato *“un triplice livello di attendibilità”* del processo verbale di accertamento:

- È assistito da fede privilegiata, essendo un atto pubblico poiché redatto da un pubblico ufficiale;
- Fa fede fino a prova contraria, *“che può essere fornita qualora la specifica indicazione delle fonti di conoscenza consenta al giudice ed alle parti l'eventuale controllo e valutazione del contenuto delle dichiarazioni”*;
- È una prova che il giudice deve in ogni caso valutare. Infatti, la sua attendibilità può essere disattesa solo in seguito a una querela di falso²⁶⁶.

In conclusione, bisogna precisare che, mentre il processo verbale di constatazione viene redatto al termine della verifica, altre tipologie di verbali devono essere redatti durante la verifica.

Questi sono: i processi verbali giornalieri che contengono la descrizione analitica delle operazioni quotidiane svolte dai verificatori; i processi verbali di rilevamento delle giacenze mirati all'individuazione della situazione delle scorte in magazzino al momento dell'accesso e i processi verbali di contraddittorio dove vengono annotate tutte le osservazioni e le dichiarazioni fatte dal contribuente durante la verifica²⁶⁷.

Come già riportato nei capitoli precedenti, dopo aver ricevuto il processo verbale di constatazione, il contribuente ha sessanta giorni per presentare la propria documentazione difensiva. Decorso questo termine, l'Ufficio dell'Amministrazione Finanziaria potrà emettere l'avviso di accertamento.

Dalla notifica dell'avviso di accertamento il contribuente ha, di norma, 60 giorni per versare quanto è stato determinato dall'Amministrazione Finanziaria nell'attività fino ad ora descritta.

²⁶⁴ Articolo 2700 Codice civile.

²⁶⁵ Sentenza della Corte di Cassazione numero 15305/2002. Nello specifico, nella sentenza viene precisato che *“la non impugnabilità deriva dalla sua natura di atto endoprocedimentale e la tutela giudiziaria ha modo di attuarsi in relazione all'atto terminale dell'accertamento”*.

²⁶⁶ Sentenza della Corte di Cassazione numero 23511/2018.

²⁶⁷ Cissello, A. – Odetto, G. – Valente, G. *“Accertamento e riscossione”*, IPSOA, Milano, 2013, pp. 1030-1033.

Questo termine può essere sospeso di ulteriori 90 giorni in caso in cui il contribuente presentasse l'istanza di accertamento con adesione.

CONCLUSIONI

La tesi di laurea magistrale ha delineato quella che è la particolare normativa che disciplina l'attività che svolgono quotidianamente l'Agenzia delle entrate e la Guardia di Finanza.

In molteplici circostanze l'interesse fiscale dello Stato viene tutelato maggiormente rispetto agli altri interessi e principi con i quali concorre. Questi sono, per esempio, il segreto bancario, il segreto professionale e il diritto di inviolabilità del domicilio. Nelle sentenze esaminate nella tesi, infatti, traspare un orientamento diffuso della giurisprudenza nel dotare il legislatore fiscale di ampia discrezionalità nella disciplina impositiva.

La tutela dell'interesse fiscale, inoltre, sembrerebbe essere il *trait d'union* della materia tributaria, caratterizzata da una normativa frammentata e disgregata. Questa "giustificazione costituzionale" data all'interesse fiscale, però, potrebbe porre gli operatori fiscali nella condizione di compiere atti tali da minare e ridimensionare i diritti fondamentali del cittadino.

Non è da dimenticare, in ogni caso, la presenza di diverse limitazioni all'attività ispettiva.

La Legge 212/2000, esaminata nel quarto capitolo, si colloca proprio all'interno di questa dinamica, rappresentando un vero e proprio bilanciamento tra i diritti dell'Amministrazione e quelli dei contribuenti.

A tal proposito, di particolare rilevanza sono le seguenti fattispecie: *in primis*, il diritto del contribuente ad essere informato in modo adeguato sulle motivazioni che hanno condotto i verificatori a compiere l'indagine, ma rispettoso della riservatezza sull'attività informativa e di *intelligence* e del segreto d'ufficio.

In secondo luogo, la limitazione per i verificatori di poter eseguire gli accessi soltanto se si ravvisassero gravi indizi di violazioni delle norme tributarie e con il possesso dell'autorizzazione del Procuratore della Repubblica.

Nello Statuto, in sintesi, sono indicate quelle fattispecie che assicurano al contribuente sottoposto a verifica fiscale, la garanzia dei propri diritti fondamentali e la minor turbativa possibile durante tutta l'attività ispettiva. Appare evidente, però, che nei casi più invasivi, si vedano gli accessi presso l'abitazione, il cittadino si trovi in una situazione di assoluta fragilità e disparità nei confronti dei verificatori. Dall'altra parte, però, è comprensibile dotare l'Amministrazione Finanziaria di adeguati strumenti per combattere l'evasione fiscale.

A tal proposito, basti considerare che il *tax gap* – la differenza tra il gettito teorico e quello effettivo – è stato per il solo triennio dal 2014 al 2016 di 109,7 miliardi di euro²⁶⁸.

Ci troviamo, dunque, in una situazione estremamente complicata, nella quale il bilanciamento dei diversi diritti coinvolti nelle verifiche fiscali appare essere molto instabile. Il presente studio ha fornito una dettagliata analisi delle dinamiche e della normativa che fino ad oggi hanno guidato l'attività degli operatori del *fisco* e dei contribuenti in questa particolare fase procedimentale di accertamento.

Non è da dimenticare, infine, che anche la disciplina descritta nelle pagine della tesi possa subire dei notevoli cambiamenti a causa della crisi pandemica che stiamo vivendo in questo periodo.

²⁶⁸ Servizio studi Camera dei Deputati, "Lotta all'evasione fiscale", 27 febbraio 2020.

Il legislatore tributario dovrà considerare, non solo le profonde difficoltà economiche dei cittadini che minano la loro capacità di far fede alle obbligazioni tributarie – aumentando, di conseguenza, l’evasione fiscale – ma anche le modalità operative di esecuzione dei controlli, delle ispezioni e delle perquisizioni che dovranno avvenire obbligatoriamente nel rispetto delle prescrizioni sul distanziamento sociale e sulla trasmissione del virus. Senza contare la necessità di una revisione complessiva del sistema delle verifiche fiscali che, dando maggior fiducia ai cittadini – contribuenti, attribuisca loro anche maggiori diritti sin dalle fasi procedurali.

GIURISPRUDENZA

D. P. R. 22 n. 322/1998.

D. P. R. n. 3/1957.

D. P. R. n. 441/1997.

D. P. R. n. 600/1973.

D. P. R. n. 605/1973.

D. P. R. n. 633/1972.

D. P. R. n. 917/1986.

Decreto legislativo n. 109/2007.

Decreto legislativo n. 231/2007.

Decreto legislativo n. 385/1993.

Decreto Legislativo n. 462/1997.

Decreto legislativo n. 471/1997.

Decreto Legislativo n. 546/1992.

Decreto legislativo n. 58/1998.

Decreto Legislativo n. 74/2000.

Decreto-legge n. 16/2012.

Decreto-legge n. 50/2017.

Decreto-legge n. 78/2010.

Decreto-legge n.124/2019.

Deliberazione della Corte dei Conti n. 11/2017/G.

Legge 7 gennaio 1929.

Legge n. 190/2014.

Legge n. 212/2000.

Legge n. 23/2014.

Legge n. 241/1990.

Modello della Carta dei Contribuenti, OCSE.

Ordinanza della Corte di Cassazione n. 104/2019.

Ordinanza della Corte di Cassazione n. 19961/2015.

Ordinanza della Corte di Cassazione n. 29132/2018.

Sentenza della Corte Costituzionale n. 163/1974.

Sentenza della Corte Costituzionale n. 45/1963.

Sentenza della Corte Costituzionale n. 50/1965.

Sentenza della Corte Costituzionale n. 91/1963.

Sentenza della Corte di Cassazione n. 10527/2017.

Sentenza della Corte di Cassazione n. 11672/2013.

Sentenza della Corte di Cassazione n. 14056/2006.

Sentenza della Corte di Cassazione n. 15209/2001.

Sentenza della Corte di Cassazione n. 15305/2002.

Sentenza della Corte di Cassazione n. 15397/2008

Sentenza della Corte di Cassazione n. 15538/2002.

Sentenza della Corte di Cassazione n. 1556/1999.

Sentenza della Corte di Cassazione n. 15807/2015.

Sentenza della Corte di Cassazione n. 16424/2002.

Sentenza della Corte di Cassazione n. 16570/2011.

Sentenza della Corte di Cassazione n. 16874/2009.

Sentenza della Corte di Cassazione n. 17576/2003.

Sentenza della Corte di Cassazione n. 17957/2012.

Sentenza della Corte di Cassazione n. 1818/2013.

Sentenza della Corte di Cassazione n. 19338/2011.

Sentenza della Corte di Cassazione n. 19505/2011.

Sentenza della Corte di Cassazione n. 1987/2006.

Sentenza della Corte di Cassazione n. 21152/2008.

Sentenza della Corte di Cassazione n. 21271/2016.

Sentenza della Corte di Cassazione n. 22126/2013.

Sentenza della Corte di Cassazione n. 23511/2018.

Sentenza della Corte di Cassazione n. 25947/2010.

Sentenza della Corte di Cassazione n. 260/2000.

Sentenza della Corte di Cassazione n. 2908/1999.

Sentenza della Corte di Cassazione n. 3513/2019.

Sentenza della Corte di Cassazione n. 3593/2017.

Sentenza della Corte di Cassazione n. 5931/2001.

Sentenza della Corte di Cassazione n. 6232/2015.

Sentenza della Corte di Cassazione n. 6683/2017.

Sentenza della Corte di Cassazione n. 7368/1998.

Sentenza della Corte di Cassazione n. 7739/2019.

Sentenza della Corte di Cassazione n. 8766/2009.

Sentenza della Corte di Cassazione n.4987/2003.

Sentenza della Corte di Cassazione, Sezione penale, n. 46588/2017.

Sentenza della Corte di Cassazione, Sezioni Unite, n. 4780/1987.

Sentenza della Corte di Cassazione, Sezioni Unite, n. 8587/2016.

Sentenza della Corte di Giustizia UE, sez. V, sentenza 3 luglio 2014, C-129/13 e C-130/13.

BIBLIOGRAFIA

Acierno R. – Ambrosi L. – Brusaterra M. – Falcone F. – Sereni S. “Controlli, Accertamenti e Difesa del Contribuente”, Milano, Gruppo 24 Ore, 2011, pp. 3-13.

Agenzia delle entrate, “Comunicazioni sui controlli delle dichiarazioni”, dicembre 2019.

Allorio, E. “Diritto processuale tributario”, Utet, Torino, 1969, pp. 12.

Allorio, G. "Sulla riforma del processo di impostazione e sulla disegnata riforma del processo tributario." *Moneta e credito* 4.16, 1951.

Ambrosetti, C. "Ezio Vanoni e la riforma tributaria in Italia." Società Italiana di Economia Pubblica, Pavia, 2004.

Antico, G. “Non è necessario esibire l'autorizzazione alle indagini finanziarie”, commercialistatelematico.com, luglio 2019.

Bagarotto, E. “Commentario breve alle leggi tributarie”, CEDAM, Padova, 2011, pp. 201.

Boletto, G. "Brevi note in tema di dichiarazione ultratardiva.", in *Rass. trib.*, 2007, pp. 102-110.

Califano, C. “Anagrafe tributaria”, Treccani, 2014.

Carnevali, U. “Appunti di diritto privato.” Cortina Libreria, Milano, 2007, pp. 50.

Carpentieri, L. “Riserva di legge e consenso al tributo.” Treccani, 2015.

Cipolla, G.M. “La prova tra processo e procedimento tributario”, Cedam, 2005, p. 41.

Circolare dell’Agenzia delle entrate 19 ottobre 2006, numero 32/E, capitolo I.

Circolare dell’Agenzia delle entrate del 16/07/2001 n. 68.

Circolare della Guardia di Finanza N.1/2008, Volume II – Volume IV.

Circolare numero 250400 del 17.8.2000 del Comando generale della Guardia di finanza, pp. 4170.

Cissello, A. – Odetto, G. – Valente, G. “Accertamento e riscossione”, IPSOA, Milano, 2013, pp. 1030-1033.

Colombo, D. – Marroni, C. “L’epidemia piega il Pil del 9,2% nonostante le misure del governo”, *il Sole 24 Ore*, 6 giugno 2020.

Coppa, D. "Trasparenza e cooperazione nei rapporti tra Fisco e imprese." Aracne, Roma, 2015, pp. 177 – 189.

Corsi, A. "Le" obbligazioni pubblicistiche" nascenti dalla legge.", www.contabilita-pubblica.it, 2020.

- D'Agostino, V. "La rilevanza delle indagini bancarie ai fini tributari", Satura, Napoli, 2012, pp. 32.
- Dalla Valle E., "Il processo tributario." Wolters Kluwer Italia, Milano, 2008, pp. 569.
- Falsitta G. "Corso istituzionale di diritto tributario", Cedam, Padova, 2019, pp. 313.
- Falsitta G. "Manuale di diritto tributario. Parte generale". Cedam, Padova, 2003, pp. 86-174.
- Falsitta, G. "Profili della tutela costituzionale della giustizia tributaria." A cura di Perrone, L. – Berliri, C., Diritto tributario e Corte Costituzionale, Napoli 105, 2006, pp. 49 – 72.
- Fichera, F. "L'oggetto della giurisdizione tributaria e la nozione di tributo", in Rass. Trib., 2007, pp. 1059 - 1104.
- Gaetano, G. "La nuova disciplina dell'accertamento e delle verifiche fiscali", CELT, Piacenza, 2011, pp. 212.
- Gaffuri, A. M. "I nuovi accertamenti di tipo sintetico." Rivista trimestrale di diritto tributario, Giappichelli, Torino, 2013, fascicolo 3.
- Gaffuri, G. "Lezioni di diritto tributario. Parte generale", Cedam, Padova, 1999, pp. 350 ss.
- Giannini, A. D. "I concetti fondamentali del diritto tributario", Utet, Torino, 1956, pp. 1.
- Iorio, A. "Le più frequenti contestazioni del fisco" Ipsoa, Wolters Kluwert, Milano, 2014, pp. 113-121.
- La Rosa, S. "Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze." Giuffrè, Milano, 1990, pp. 216 – 266.
- Lattanzio, A. "La tutela del contribuente nel procedimento tributario." Edizioni Ad Maiora, Trani, 2012, Capitolo II.
- Lupi, R. "Metodi induttivi e presunzioni nell'accertamento tributario", Giuffrè Editore, Milano, 1988, pp. 76-77.
- Magliulo, A. "La politica economica di Ezio Vanoni negli anni del centrismo." Studi e Note di Economia 12.1, 2007, pp 77-114.
- Manzoni, I. – Vanz, G. "Il diritto tributario – profili teorici e sistematici". Giappichelli Editore, Torino, 2007, pp 252.
- Marongiu, G. "Lo Statuto dei diritti del contribuente", Giappichelli, Torino, 2010, pp. 6.
- Melis, G. "Lezioni di diritto tributario", Giappichelli, Torino, 2018, pp. 307-317.
- Melis, G., "Disciplina dell'obbligazione tributaria in raffronto con la disciplina delle obbligazioni di diritto tributario." Seminario di studio "Le relazioni pericolose tra diritto civile e diritto tributario", Corte di Cassazione, 18 aprile 2018.

Migliorini F. “Omessa dichiarazione dei redditi: sanzione e prescrizione”, *fiscomania.com*, 2020.

Mobili, M. – Parente, G. “Versamenti sospesi e lockdown: entrate giù di 5,6 miliardi, Iva -37%”, *il Sole 24 Ore*, 6 giugno 2020.

Morciano L. “Questionari fiscali e la compatibilità con il sistema tributario” in *Amministrare Immobili*, numero 211, febbraio 2018, pp. 29-37.

Muraro G., “L’ipotesi d’imposta patrimoniale”, Cedam, Padova, 1987.

Napoli G. e Rocchi S., “Verifica, accertamento, riscossione e azioni a tutela del contribuente”, II edizione, Cacucci Editore, Bari, 2019, pp. 5-117.

Padovani, F. “Controlli fiscali. Accessi, ispezioni e verifiche”, Treccani, 2018.

Parravicini, Giannino. "Imposte indirette su merci e livello generale dei prezzi (parte I)." *Moneta e Credito* 7.26, 1954.

Rizzi, D., "Capacità contributiva e progressività del sistema tributario." *Evoluzione e riforma dell'intervento pubblico: Scritti in onore di Gilberto Muraro*, 2013, pp 1-6.

Salvini L. “La cooperazione del contribuente e il contraddittorio nell’accertamento”, in *Corriere Tributario* n. 44, 2009, pp. 3570 – 3576.

Savastano, L. "Scambio di informazioni bancarie e finanziarie." *Novità fiscali 2020.2*, *novitafiscali.it*, 2020, pp. 75-82.

Selvaggio, A. “Archivio dei rapporti finanziari: cos’è e quali sono le sue funzioni?”, *www.fisco7.it*, settembre 2018.

Servizio studi Camera dei Deputati, “Lotta all’evasione fiscale”, 27 febbraio 2020.

Sito web del Caf: <http://www.cafcisl.it>

Sito web del MEF: <http://www.mef.gov.it>

Sito web dell’Agenzia delle entrate: <https://www.agenziaentrate.gov.it>

Sito web della Borsa italiana: <https://www.borsaitaliana.it>

Sito web Enciclopedia Giuridica: <http://www.enciclopedia-juridica.com/>

Tesauro F. “Istituzioni di diritto tributario, Vol. I: Parte Generale.” Utet Giuridica, Roma, 1989, pp. 141.

Tesauro F., “Il rimborso dell’imposta.” Utet, Torino, 1975, pp. 127.

Tesauro, F. "Istituzioni di diritto tributario, Vol. I: Parte Generale." Utet Giuridica, Roma, 2015, pp. 14-219.

Tessier, A. "Obbligo del segreto professionale: la testimonianza resa è comunque utilizzabile?", altalex.com, 18 dicembre 2017.

Tinelli, G. "Istituzioni di diritto tributario", Padova, 2010, pp. 54.

Toma, G. D., "La dialettica degli interessi nel diritto tributario", diritto.it, 2009.

Vanz, G. "Poteri istruttori." Treccani, 2014.

Viotto A., "Commento all'art. 13", in "AA.VV., Commentario alle disposizioni generali sulle sanzioni amministrative in materia tributaria", a cura di Moschetti-Tosi, Padova, 2000, pp. 409-410.

Zamagni, S. "Il contribuente virtuoso: come vincere la lotta all'evasione fiscale." A cura di Gentile A., Giannini S., Evasione fiscale e tax compliance. Il Mulino, Bologna, 2012.

Zanda, G. "Il bilancio delle società". Giappichelli Editore, Torino, 2007, pp. 23 – 36.

Ziniti, A. "Coronavirus, la crisi di liquidità dà campo libero alle mafie. Solo a marzo l'usura è cresciuta del 9 per cento", *La Repubblica*, 29 aprile 2020.