

Roma, 4 giugno 2009

Settore Analisi e Strategie
Ufficio imprese minori e lavoratori autonomi

Direzioni Regionali
Direzioni Provinciali
Uffici locali

Prot. n. 2009/68125

Allegati tre

OGGETTO: Attività di analisi del rischio e di accertamento nei confronti dei soggetti risultati NON CONGRUI rispetto alle risultanze degli studi di settore – Indirizzi operativi.

Premessa

Con circolare n. 13/E del 9 aprile 2009, sono stati forniti gli indirizzi operativi per lo sviluppo delle attività di prevenzione e contrasto all'evasione.

La circolare evidenzia un nuovo approccio al contrasto all'evasione basato su metodologie di intervento differenziate per ciascuna macro-tipologia di contribuenti e individuate grazie ad una **preventiva attività di analisi e valutazione** del rischio di evasione. Tale attività va effettuata anche tenendo conto “...delle peculiarità che connotano ciascuna realtà territoriale ed economica”.

In relazione alla macro-tipologia delle *imprese di minori dimensioni e dei lavoratori autonomi*, i soggetti tenuti all'applicazione degli studi di settore rappresentano la platea più numerosa.

Con specifico riferimento alla categoria dei soggetti che sono risultati **non congrui** a seguito di presentazione della dichiarazione dei redditi e del modello studi di settore – posizioni che, come evidenziato nella circolare 13/E, “*dovranno formare oggetto di una specifica e rilevante quota delle attività di controllo da programmare*” – la presente nota ed i rispettivi allegati forniscono più dettagliati indirizzi operativi ed alcuni percorsi metodologici relativamente a:

- ✓ l'attività di analisi e selezione dei soggetti a maggior rischio;
- ✓ la predisposizione degli inviti al contraddittorio, con particolare riferimento alla parte relativa alla *motivazione*.

Documento ad esclusivo uso interno all'Agenzia delle entrate

Attività di analisi e selezione

La circolare 13/E del 2009 precisa che, in attesa della costituzione delle Direzioni Provinciali, l'attività di **analisi** del rischio andrà svolta dalle Direzioni Regionali, con riguardo a ciascuna provincia di competenza e sarà tesa "...*alla individuazione di una cornice di riferimento entro la quale gli uffici possano a propria volta sviluppare ... analisi locali e settoriali idonee ad indirizzare in modo adeguato la **selezione** delle posizioni da sottoporre a controllo*".

Pertanto, l'individuazione delle posizioni a maggior rischio, nell'ambito della platea dei soggetti **non congrui** agli studi di settore, dovrà scaturire da un percorso metodologico che vedrà necessariamente un'azione di coordinamento delle Direzioni Regionali e si svilupperà nelle seguenti fasi:

1. verifica della numerosità e della distribuzione – a livello provinciale – delle imprese e dei lavoratori autonomi con volume d'affari/compensi inferiore a 5.164.568 euro, distintamente per settore¹ di appartenenza;
2. analisi, anche mediante la creazione di appositi indicatori di rischio², dei dati dichiarativi (reddito/ricavi) e della percentuale di non congruità complessiva per singolo settore;
3. individuazione dei settori a maggior rischio;
4. individuazione, principalmente all'interno dei settori a maggior rischio, delle posizioni che presentano **livelli "medi"**³ di differenza tra il ricavo dichiarato e quello puntuale (e dunque **non** considerando, in questa sede le situazioni in cui lo scostamento è di minimo ammontare così come quelle dove lo scostamento è particolarmente elevato, che devono formare oggetto di controllo, ove a rischio concreto di evasione, con modalità diverse rispetto a quella oggetto della presente nota, come chiarito nella circolare n. 13/E del 2009);
5. **analisi della complessiva situazione del contribuente individuato**, acquisendo elementi che possano, da un lato completare l'iter dell'analisi di rischio, arrivando alla selezione del soggetto a cui inviare l'invito al contraddittorio e dall'altro corroborare ulteriormente – nella predisposizione di quest'ultimo – la presunzione basata sulle risultanze dello studio di settore.

I principali strumenti di riferimento per realizzare l'analisi di rischio ed arrivare alla selezione dei soggetti ai quali inviare l'invito al contraddittorio, sono rappresentati dagli applicativi **RADAR**⁴ e **SERPICO**.

¹ Si fa riferimento ai settori individuati dai singoli Studi.

² Es. redditività di settore, aumento o diminuzione del numero dei soggetti nel tempo ecc.

³ Al fine di individuare le posizioni di non congruità "media" all'interno di un macroinsieme di soggetti non congrui, occorre verificare, per ogni singolo studio, il livello di scostamento del ricavo dichiarato da quello calcolato da GERICO.

⁴ Si segnala che, nel corrente mese, verrà avviata la "migrazione" della procedura RADAR dall'ambiente *info beacon* all'ambiente denominato *cognos*, al fine di consentire un'evoluzione - in termini di efficienza elaborativa – dell'applicazione stessa. La migrazione comporterà il contemporaneo aggiornamento della base dati con il periodo d'imposta 2007 esclusivamente sulla nuova piattaforma, mentre la precedente piattaforma rimarrà attiva fino al completamento della anzidetta migrazione. Di conseguenza, il percorso

Il percorso metodologico sopra delineato dovrà prendere in considerazione un trend pluriennale, considerando **almeno un triennio**⁵.

Nell'allegato n. 1 viene proposta una esemplificazione del percorso medesimo per quanto attiene alle attività indicate nei precedenti punti da 1 a 4.

L'attività di cui al punto 5 dovrà necessariamente essere realizzata dagli Uffici, mediante l'acquisizione, tra le informazioni presenti nell'Anagrafe Tributaria, di tutte quelle che possono comprovare adeguatamente l'effettiva pericolosità fiscale della posizione, già segnalata dalla situazione di non congruità rispetto alle risultanze degli studi di settore.

Tali informazioni possono essere rappresentate da elementi che attengono specificamente all'attività di impresa o di lavoro autonomo analizzata, nonché da altri elementi che riguardano la posizione individuale dei soggetti cui sono riconducibili le attività medesime (imprenditore individuale, artista o professionista, soggetti partecipanti a società di persone, a società di capitali a ristretta base partecipativa o ad associazioni per l'esercizio di attività professionali).

I principali elementi della specie, idonei ad orientare gli Uffici nella scelta dei soggetti da sottoporre ad accertamento (nonché, come si dirà più avanti, **ad implementare la motivazione dell'invito al contraddittorio**), sono di seguito enucleati **in via esemplificativa e non esaustiva**:

1. con riferimento all'**attività esercitata**:

- ✓ incongruenza dei ricavi o compensi dichiarati reiterata nel tempo;
- ✓ anomalie nei dati dichiarati reiterate nel tempo;
- ✓ anomalie nell'adempimento degli obblighi fiscali connessi alla regolare contabilizzazione e dichiarazione dei ricavi e degli elementi rilevanti ai fini dell'applicazione degli studi di settore;
- ✓ incongruenza reiterata nel tempo della redditività dell'impresa e della posizione ai fini IVA.

2. con riferimento alle **persone fisiche**:

- ✓ incongruenza del reddito complessivo dichiarato, derivante in massima parte da quello d'impresa, rispetto a significativi elementi di spesa, **anche relativi a familiari a carico**, quali **ad esempio**:
 - spese per la gestione di immobili di proprietà, non locati o diversamente utilizzati;
 - spese per interventi di recupero del patrimonio edilizio;

metodologico di analisi e selezione dettagliato nell'allegato n. 1 verrà aggiornato e inviato con successiva nota.

⁵ Ad esempio, nel caso di accertamento sul periodo d'imposta 2005, il triennio minimo da considerare sarà 2004-2005-2006, mentre nel caso di accertamento sul periodo d'imposta 2006 il triennio minimo sarà 2005-2006-2007.

- spese per acquisto di immobili, autoveicoli, imbarcazioni, aeromobili, azioni, partecipazioni, e così via;
- spese per premi assicurativi;
- movimenti finanziari da e verso l'estero.

Nel caso di attività esercitate da soggetti diversi dalle persone fisiche, gli elementi di cui al precedente punto 2 andranno, naturalmente, acquisiti con riguardo alle persone fisiche che partecipano l'entità collettiva (ad es., i soci delle società di persone o delle società di capitali a ristretta base azionaria).

Nella fase di selezione dovranno escludersi tutte le posizioni che, a seconda del periodo d'imposta oggetto dell'invito al contraddittorio, non risultino accertabili sulla base degli studi di settore. È il caso, ad esempio, delle posizioni per le quali trova applicazione uno studio di settore monitorato, o quelle dei soggetti in liquidazione volontaria o sottoposti a procedure concorsuali.

L'allegato n. 2 propone un possibile percorso istruttorio, propedeutico all'analisi approfondita dei soggetti a rischio mediante la raccolta delle informazioni di cui si è sopra detto.

Si sottolinea che, come indicato anche nella circolare n. 13/E, “...*qualora gli ulteriori elementi acquisiti depongano per l'esistenza di ricavi/compensi o redditi di gran lunga superiori a quelli determinabili con il solo utilizzo degli Studi di settore, andrà sempre valutata l'opportunità di utilizzare specifiche attività istruttorie, sia interne (richieste di esibizione di documenti, richieste di informazioni, indagini finanziarie, etc.) che esterne (accessi mirati, verifiche etc.), al fine di approfondire il quadro probatorio nell'ottica del controllo sull'intera posizione fiscale.*”.

Invito al contraddittorio

Una volta selezionate le posizioni per le quali sussistono:

- la non congruità, di livello “medio”, rispetto alle risultanze degli studi di settore;
- elementi che comprovano l'effettiva pericolosità fiscale della posizione,

si procederà alla predisposizione dell'invito al contraddittorio, utilizzando gli applicativi **GIADA**, **Accertamento Unificato** e **AURES** e tenendo conto, quanto agli aspetti tecnici e procedurali, delle indicazioni fornite con la Comunicazione di servizio n. 2 del 12 gennaio 2009 per le procedure Accertamento Unificato ed AURES e con la Comunicazione di servizio n. 12 del 3 marzo 2009 per quanto riguarda la procedura GIADA.

Nell'invito al contraddittorio avranno un ruolo determinante per la sostenibilità della pretesa erariale e, quindi, per l'efficacia dell'azione amministrativa, la **qualità e l'accuratezza della motivazione**.

Quest'ultima, come più volte ribadito, non dovrà limitarsi al mero ed automatico rinvio alle risultanze dello studio di settore riguardanti lo scostamento tra i ricavi dichiarati e quelli calcolati dal *software* GERICO, ma dovrà in specie:

- **evidenziare la circostanza che lo studio di settore rappresenta adeguatamente le situazioni di “normalità economica”** del comparto produttivo che comprende l'attività esercitata dal contribuente (conformemente a quanto chiarito dalla circolare 23 gennaio 2008, n. 5/E);
- valorizzare al massimo gli elementi acquisiti nel percorso che ha condotto alla selezione della posizione, utilizzandoli per individuare tutte le **circostanze idonee ad escludere, con sufficiente certezza, che i ricavi effettivamente conseguiti siano stati inferiori rispetto a quelli stimati dallo studio di settore.**

Nell'allegato n. 3 si propongono cinque “schemi tipo” di motivazione – distinti per tipologia di soggetto⁶ – che potranno essere utilizzati dagli Uffici **ponendo la massima attenzione alla esigenza di adattare il contenuto degli stessi agli elementi confermativi individuati nella fase selettiva ed istruttoria ed alla specifica fattispecie oggetto di controllo.**

Negli “schemi tipo” sono riportate, a titolo esemplificativo, alcune circostanze che consentono di corroborare adeguatamente la stima dei ricavi operata dallo studio di settore. Si segnala, peraltro, che nella motivazione possono essere utilizzate **anche solo alcune delle circostanze esemplificate**, a condizione che appaiano sufficienti per avvalorare ulteriormente le risultanze degli studi di settore, così come alle stesse circostanze esemplificate **possono aggiungersene di ulteriori**, individuate dall'Ufficio sulla base degli elementi a disposizione.

Si segnala, altresì, che la motivazione articolata nei suddetti termini potrà rivelarsi determinante ai fini:

- della eventuale, immediata definizione dell'accertamento mediante adesione ai contenuti dell'invito al contraddittorio, prevista dal comma 1-*bis* recentemente introdotto nell'art. 5 del decreto legislativo n. 218 del 1997;
- dell'eventuale contraddittorio, nel cui ambito il contribuente sarà chiamato a fornire elementi che smentiscano anche le circostanze evidenziate nella motivazione dell'invito per avvalorare ulteriormente le risultanze degli studi di settore;
- dell'eventuale emissione dell'avviso di accertamento, nel cui ambito la motivazione contenuta nell'invito potrà essere replicata, laddove il contribuente non si sia presentato per il contraddittorio o, in tale sede, non abbia fornito elementi idonei a smentire le risultanze degli studi, ulteriormente corroborate nei termini di cui si è detto.

⁶ Impresa individuale, lavoratore autonomo, società di persone (o soggetti ad esse assimilati) e relativi soci (o partecipanti), società di capitali.

Si evidenzia, da ultimo, l'opportunità che il percorso metodologico fin qui descritto, per quanto in specie attiene all'analisi della complessiva situazione del contribuente oggetto di controllo e all'utilizzo degli elementi da essa scaturiti, venga seguito anche al fine di corroborare altre forme di ricostruzione del volume dei ricavi o compensi conseguiti nell'esercizio di attività di impresa o artistico-professionali basate su prove di natura presuntiva e che comportino una rettifica di ammontare rilevante rispetto a quello dichiarato.

In tal modo, infatti, analogamente a quanto rilevato per le rettifiche basate sulle risultanze degli studi di settore, la sostenibilità della pretesa migliora sensibilmente e, con essa, la probabilità che l'accertamento venga immediatamente definito, con l'adesione del contribuente o, comunque, in caso di contenzioso, con un rapido giudizio favorevole all'Erario, evenienze alle quali è strettamente connessa l'efficacia dissuasiva dell'azione di controllo.

Le Direzioni Regionali, le Direzioni Provinciali e gli Uffici locali sono invitati ad assicurare la puntuale ed uniforme applicazione degli indirizzi innanzi formulati.

Le Direzioni Regionali, inoltre, assicureranno il costante monitoraggio delle attività svolte dalle Direzioni Provinciali e dagli Uffici di propria competenza, al fine di valutare il grado di tempestività, di efficacia e di correttezza dell'azione amministrativa.

IL DIRETTORE CENTRALE

Luigi Magistro

*Firma autografa sostituita da indicazione a stampa ai sensi
dell'art. 3, comma 2, del D. Lgs. N. 39/93*