

## L'accertamento

Nell'ambito del diritto tributario l'accertamento è quel complesso di atti mediante i quali l'amministrazione finanziaria, sulla base dei dati resi in dichiarazione dal contribuente, valuta la correttezza dei comportamenti dello stesso, e in caso di anomalie procede all'affermazione unilaterale ed autoritativa di un avviso di accertamento.

Con il nascere di un sistema di fiscalità di massa si iniziò a comprendere l'impossibilità di effettuare l'effettivo accertamento su tutti i singoli contribuenti, e si scelse un sistema di autodichiarazione annuale ad opera del contribuente, al fine di responsabilizzarli e renderli consapevoli della possibilità di essere sottoposti a controllo in qualsiasi momento. Si è così passati dalla fase della generalità dei controlli a quella dell'eventualità dell'accertamento (principio dell'eventualità dell'accertamento).

L'attività di accertamento fiscale si articola in tre fasi principali:

1. Fase di iniziativa, in cui avviene la selezione dei soggetti da sottoporre a controllo e acquisizione degli elementi fiscalmente rilevanti;
2. Fase istruttoria, in cui avviene la selezione dei dati e degli elementi su cui l'accertamento deve fondarsi;
3. Fase decisoria e integrativa dell'efficacia, in cui si procede all'individuazione del contenuto dell'atto e alla sua notificazione;

A seguito della presentazione della dichiarazione dei redditi, la stessa è sottoposta a controllo da parte dell'Ufficio locale delle Agenzia delle Entrate. L'Ufficio controlla solamente la validità formale del documento presentato, eseguendo poi dei controlli a campione. Per recuperare dati ed informazioni necessari al controllo, l'ufficio dell'Agenzia delle Entrate si rivolge a vari enti e società che effettuano riscossioni, ai pubblici ufficiali, alle banche, ecc. La Guardia di Finanza collabora con l'Agenzia delle entrate per recuperare i dati necessari al controllo; infatti, invia ai Comuni segnalazione per predisporre, entro massimo sessanta giorni dalla richiesta, tutti i dati e i documenti necessari a determinare il reddito complessivo del contribuente sottoposto a controllo.

Inoltre, l'amministrazione finanziaria si avvale di una serie di poteri che costituiscono la sua attività istruttoria, cioè di controllo, per verificare che i contribuenti abbiano effettuato correttamente l'autoaccertamento, in quanto è appunto onere del contribuente autodeterminare le basi imponibili e i singoli redditi. L'amministrazione finanziaria ha il solo compito accertativo, in caso di errata dichiarazione, o sostitutivo, qualora la dichiarazione fosse omessa. L'attività istruttoria viene svolta dall'Agenzia delle entrate e dalla Guardia di finanza. In particolare, l'attività istruttoria prevede una fase di controllo formale (documentale) e una fase di controllo sostanziale; è disciplinata dall'art. 36ter del D.P.R. 600/1973 e deve essere svolta entro il 31 dicembre del secondo anno successivo a quello di presentazione della dichiarazione. Vengono sottoposte a questo tipo di controllo solo le dichiarazioni che presentano maggiori rischi di evasione fiscale.

In particolare, il controllo sostanziale costituisce una fase meramente eventuale, ed è volta ad individuare il quantum dovuto verificando la corrispondenza tra il dichiarato e il reale. Il controllo sostanziale è affidato agli Uffici finanziari e alla Guardia di finanza. Gli Uffici svolgono sostanzialmente attività non invasive: possono agire nei confronti dei contribuenti, invitandoli a comparire di persona per fornire dati e notizie rilevanti ai fini dell'accertamento oppure possono richiedere l'esibizione di libri contabili e documenti in loro possesso. Gli uffici possono inoltre richiedere a terzi informazioni e documenti relativi al contribuente, riguardanti atti pubblici e rapporti con istituti di credito, e possono avere diretta acquisizione di tutti i rapporti intrattenuti con banche, assicurazioni, società finanziarie. La Guardia di finanza, invece, si occupa delle attività invasive ossia accessi, ispezioni e verificazioni. L'accesso consiste nell'ingresso e permanenza nei locali destinati all'esercizio di attività commerciali, agricole, artistiche o professionali, e di soffermarvisi al fine di acquisire elementi di prova utili per l'accertamento e la repressione dell'evasione fiscale o di altre violazioni. Per quanto riguarda l'accesso presso studi professionali sono richieste maggiori cautele, ad esempio è richiesta la presenza del professionista o di un suo delegato al fine di evitare un'eventuale contestazione e rendere inutilizzabile l'accesso stesso. Per l'esame di documenti per i quali è eccepito il segreto professionale, per l'apertura di plichi e borse, perquisizioni personali è richiesta l'autorizzazione del Procuratore della Repubblica. Tale autorizzazione è richiesta anche per l'ingresso in

abitazioni private per garantire il rispetto dei principi della libertà personale e dell'inviolabilità del domicilio. Quanto all'accesso presso gli istituti di credito è prevista la trasmissione agli organi di controllo dei rapporti intrattenuti con i soggetti sottoposti a controllo. Invece, l'ispezione consiste in un'operazione complessa che si esercita su scritture, libri, registri, documenti, al fine di conoscere l'esatto adempimento tributario del soggetto controllato. Prima viene accertato il rispetto degli obblighi formali, e successivamente la coerenza sostanziale della reale capacità contributiva, accertando gli scostamenti tra accertato e dichiarato. Infine, le verificazioni consistono in un insieme di controlli di carattere extra-contabile effettuato sugli impianti, sul personale dipendente, sull'utilizzo delle materie prime ed ogni altro elemento utile. Tali controlli sono mirati ad acquisire elementi indicativi della capacità contributiva da confrontare con le scritture contabili.

Il controllo sostanziale si conclude con il verbale di verifica che riporta tutte le operazioni eseguite dai verificatori giorno per giorno e il verbale di constatazione che contiene l'elenco dei rilievi effettuati e delle sanzioni applicabili. Il processo verbale di constatazione deve essere sottoscritto dal contribuente ed ha valore di atto pubblico. L'art 12 dello Statuto dei contribuenti specifica che queste attività devono essere intraprese sulla base di effettive esigenze di indagine e controllo sul luogo. Devono essere compiute durante l'orario ordinario di esercizio dell'attività e con modalità tali da arrecare il minor disagio possibile al contribuente, il quale dovrà anche essere informato sull'oggetto e sulle ragioni che giustificano la verifica, nonché i suoi diritti. Entro il termine dei 60 giorni dal rilascio della copia del processo verbale di chiusura delle operazioni da parte degli accertatori, il contribuente potrà comunicare osservazioni e richieste che saranno poi valutate dagli uffici impositori. Prima della scadenza di tale termine (salvo particolari casi di urgenza) non potrà essere emanato l'atto di accertamento.

Terminata la fase istruttoria si intraprende la fase conclusiva dell'accertamento. Nei casi in cui l'amministrazione finanziaria rilevi l'infedeltà del contribuente emette l'avviso di accertamento. Per quanto riguarda la vera e propria azione accertatrice l'ufficio finanziario ne è il titolare esclusivo.

L'atto di accertamento costituisce il momento essenziale e qualificante del procedimento di imposizione, in quanto attraverso esso l'ufficio notifica formalmente la pretesa tributaria al contribuente. L'atto, a pena di nullità, deve essere emanato dall'Ufficio competente in base al domicilio fiscale del contribuente, nonché entro i termini. L'amministrazione finanziaria ha tempo per notificare l'avviso di accertamento entro e non oltre il 31 dicembre del quarto anno successivo a quello in cui è stata presentata la dichiarazione. Se la dichiarazione dei redditi invece è nulla o omessa, l'avviso deve essere notificato entro il 31 dicembre del quinto anno successivo a quello in cui la dichiarazione doveva essere presentata. L'avviso dev'essere notificato in mano al contribuente, al domicilio fiscale del contribuente o a mezzo PEC. Il pagamento del dovuto deve essere fatto entro sessanta giorni dalla notifica dell'avviso. Se il pagamento non è effettuato, l'espropriazione forzata è avviata entro il 31 dicembre del terzo anno successivo a quello in cui l'accertamento è diventato definitivo.

Quanto alla natura giuridica dell'accertamento esso è un atto autoritativo, ad effetti unilaterali, cioè indipendenti dalla volontà di chi lo riceve. Inoltre, è un atto recettizio perché acquista efficacia solo se e quando viene notificato. Infine, gli avvisi di accertamento notificati dal 1° ottobre 2011, trascorsi i 60 giorni, diventano esecutivi senza aver bisogno di ricevere la cartella di pagamento, vuol dire che l'Agenzia delle Entrate-Riscossione potrà, dopo altri 30 giorni, iscrivere un'ipoteca sugli immobili, un fermo amministrativo su autoveicoli e motocicli o addirittura pignorare i beni di proprietà. La nuova procedura è stata introdotta con l'obiettivo dichiarato di semplificare e velocizzare la riscossione ed è contenuta nell'articolo 29 del DL.n. 78/2010. Trascorsi ulteriori 30 giorni dalla notifica la riscossione passa agli agenti della riscossione che possono intraprendere azioni esecutive qualora siano trascorsi 180 giorni senza che il soggetto adempia.

L'atto deve essere sempre motivato a pena di nullità, e deve elencare:

- gli imponibili accertati, e le aliquote applicate;
- le imposte liquidate, al lordo e al netto delle detrazioni, delle ritenute d'acconto e dei crediti di imposta.
- l'ufficio presso il quale ottenere informazioni e il responsabile del procedimento;
- le modalità e i termini per il pagamento;
- l'organo giurisdizionale presso il quale è possibile presentare ricorso.

L'accettazione dei contenuti dell'atto ed il pagamento delle somme dovute, giuridicamente definita "acquiescenza", comporta la riduzione delle sanzioni amministrative irrogate. Tuttavia, il contribuente potrebbe invece scegliere di fare ricorso; quest'ultimo può essere presentato per vizio dell'atto (quando ad

esempio nell'avviso manca uno o più dati obbligatori), oppure perché non esiste il debito tributario indicato nell'avviso, o infine per errata indicazione dell'importo del debito tributario. Un'altra azione che il contribuente può intraprendere dopo aver ricevuto la notifica di un avviso di accertamento non preceduto dall'invito al contraddittorio, è la richiesta all'ufficio dell'Agenzia delle Entrate della formulazione della proposta di accertamento con adesione (in questo caso, a seguito del contraddittorio e della definizione della pretesa tributaria, le sanzioni si applicano nella misura di 1/3 del minimo previsto dalla legge).

#### METODI DI ACCERTAMENTO

Si può distinguere l'accertamento in accertamento generale, quando è diretto alla rettifica del reddito complessivo del contribuente, e accertamento parziale, quando è diretto alla rettifica solo di alcune tipologie di reddito. L'accertamento generale può essere svolto con modalità diverse.

In particolare, nei confronti delle persone fisiche non possessori di redditi di impresa o di lavoro autonomo può essere analitico, sintetico e d'ufficio. L'accertamento analitico ricorre quando l'Ufficio, sebbene la dichiarazione sia incompleta o infedele, è in grado di ricostruire analiticamente, cioè voce per voce, il maggior reddito conseguito o le indebite detrazioni effettuate dal contribuente. Mentre, all'accertamento sintetico si ricorre quanto si riscontrano divergenze tra il reddito determinato in via analitica e quello attribuibile in base ad elementi certi. L'ufficio con tale accertamento deve dimostrare la sussistenza di fatti certi sui quali è fondato l'accertamento sintetico. Mentre il contribuente avrà la facoltà di giustificare tale divergenza provando l'appartenenza del maggior reddito ad altre categorie di redditi. Oggi è previsto che si possa ricorrere all'accertamento sintetico solo nel caso in cui il reddito accertabile ecceda di almeno 1/5 quello dichiarato. Infine, nei casi in cui da parte di una persona fisica non in possesso di redditi di impresa o di lavoro autonomo vi sia un'omessa presentazione della dichiarazione è previsto l'accertamento d'ufficio. In tal caso l'ufficio può avvalersi di dati e notizie comunque raccolti, nonché di presunzioni prive dei requisiti di gravità, precisione e concordanza.

Anche nei confronti dei possessori di redditi di impresa e di lavoro autonomo (nonché dei soggetti IRES ad esclusione delle società semplici) l'accertamento generale si può manifestare in diversi modi. Di norma è analitico, ma ricorrendo alcune condizioni, si può procedere all'accertamento induttivo o, in caso di omessa presentazione della dichiarazione, si può applicare l'accertamento d'ufficio.

L'art 39, co. 1, d.p.r. 600/73 dispone che si opera in modo analitico quando:

- gli elementi indicati in dichiarazione non corrispondono a quelli indicati nel bilancio, nel conto economico, e nel rendiconto;
- non sono state rispettate le disposizioni in materia di determinazione del reddito d'impresa;
- quando l'incompletezza, la falsità o l'inesattezza degli elementi indicati nella dichiarazione e nei relativi allegati risulta da ispezioni delle scritture contabili dalle altre verifiche previste dalla legge, dal controllo della completezza, esattezza e veridicità delle registrazioni contabili, sulla scorta delle fatture e degli altri atti e documenti relativi all'impresa, nonché dei dati e delle notizie legittimamente acquisiti dagli Uffici. In questa ipotesi è consentito agli Uffici, nell'accertamento dell'esistenza di attività non dichiarate o dell'inesistenza di passività dichiarate, di avvalersi di presunzioni semplici purché gravi, precise e concordanti.

Invece, con l'accertamento induttivo l'Ufficio prescinde dalle scritture contabili e dalle risultanze del bilancio, ma si avvale di notizie e dati comunque in suo possesso. L'art 39 comma 2, D.P.R. 600/1973 prevede che si possa ricorrere a rettifica induttiva quando:

- il reddito d'impresa non è stato indicato in dichiarazione;
- dal verbale di ispezione risulta che il contribuente non ha tenuto o ha sottratto le scritture contabili;
- le omissioni o le inesattezze sono così gravi e numerose da rendere inattendibili le scritture stesse;
- il contribuente non ha dato seguito o lo ha fatto in modo incompleto, agli inviti degli uffici previsti dalla normativa IVA;
- viene rilevata l'omessa presentazione dei modelli per la comunicazione dei dati rilevanti ai fini dell'applicazione degli studi di settore o di indicazione di cause di esclusione o inapplicabilità degli studi di settore non sussistenti.

In questi casi la legge autorizza l'Ufficio ad avvalersi di presunzioni non qualificate (cioè prive di requisiti di gravità, precisione e concordanza).