

## VERIFICA FISCALE: DEFINIZIONE

La definizione più appropriata di “**verifica fiscale**” può essere tratta dalla Istruzione sull’attività di verifica, emanata dal Comando Generale della Guardia di Finanza con la circolare n. 1/1998, protocollo n. 360000 del 20 ottobre 1998.

Secondo questo documento, la verifica fiscale della Guardia di Finanza è un’indagine di polizia amministrativa finalizzata a :

- prevenire, ricercare e reprimere le violazioni alle norme tributarie e finanziarie;
- qualificare e quantificare la capacità contributiva del soggetto che ad essa viene sottoposto.

La verifica fiscale può essere eseguita nei confronti di qualunque persona fisica o giuridica o società di persone o ente, che abbia svolto attività, per le quali le norme tributarie o finanziarie impongono obblighi o divieti.

Generalmente assume la denominazione di :

- “**verifica generale**”, quando è mirata all’approfondimento degli aspetti salienti della posizione fiscale del soggetto verificato in relazione ai principali tributi;
- “**verifica parziale**”, quando è rivolta all’approfondimento della posizione fiscale del soggetto relativamente ad un singolo tributo.

In entrambi i casi, ove ne ricorrano i presupposti, la verifica può estendersi all’analisi di profili connessi concernenti la disciplina dei settori extratributari, la cui vigilanza è anche affidata alla Guardia di Finanza.

Non viene definita invece verifica, ma semplicemente “**controllo**”, ogni forma di attività ispettiva avente per oggetto singoli atti di gestione ovvero un complesso di atti di gestione, che presentino caratteristiche di omogeneità sotto il profilo fiscale, giuridico o economico.

## LO SCOPO

Il risultato essenziale di tale attività è rappresentato dalla “**constatazione**” di eventuali violazioni sostanziali o formali agli obblighi tributari, ai fini della loro segnalazione agli uffici finanziari deputati all’accertamento dei tributi e delle violazioni amministrative o - in caso di reati tributari - alle competenti Autorità giudiziarie.

La verifica fiscale è, quindi, la manifestazione più significativa dell’attività operativa della Guardia di Finanza nello svolgimento della sua attività tipica di “polizia tributaria ed economica”, con risvolti eventualmente di “polizia giudiziaria”, ai fini della repressione di reati tributari od anche extratributari.

La verifica fiscale viene eseguita anche dagli Uffici Finanziari nell’esplicazione della loro attività di “accertamento e controllo”, con poteri di indagine e di accertamento di natura amministrativa, con risvolti anche penali quando emergessero violazioni penali, da segnalare alla competente Autorità giudiziaria, non nell’ambito di poteri di polizia giudiziaria, ma in virtù dell’obbligo derivante dalla qualifica di pubblico ufficiale spettante agli esecutori della verifica, ai sensi dell’articolo 331 del Codice di procedura penale.

## LUOGO E DURATA DELLE VERIFICHE - ASSISTENZA DEL CONTRIBUENTE

La verifica, di norma, è eseguita presso la sede del soggetto da controllare. A richiesta del contribuente, potrà proseguire presso la sede del Reparto o dell’Ufficio operante adottando le cautele necessarie per garantire il trasporto della documentazione, la custodia e l’assistenza del contribuente.

L'articolo 12 della legge n. 212 del 2000 "**Statuto dei diritti del contribuente**" stabilisce che la verifica non può superare i 30 giorni lavorativi, prorogabili per altri 30 giorni nei casi di particolare complessità.

Secondo la Circolare della Guardia di Finanza n. 250400 del 17 agosto 2000 tale termine deve essere calcolato in relazione ai giorni di effettiva presenza trascorsi presso la sede del contribuente, senza considerare nel computo i singoli contatti per notificare atti o prelevare documenti.

Alle operazioni hanno diritto di assistere il titolare dell'impresa o i rappresentanti legali. Questi, a loro volta, sono liberi di farsi rappresentare o assistere da soggetti di loro fiducia che possono anche essere esperti tributari il cui intervento sia proficuo ai fini dei chiarimenti necessari per il prosieguo dell'attività ispettiva.

## LE FASI DELLA VERIFICA

La verifica si scinde in una serie di atti, che trovano un'apposita disciplina normativa o che risultano consolidati nella prassi normativa.

Gli atti espressamente disciplinati dalla legge sono:

- ❑ accesso
- ❑ ricerche
- ❑ perquisizioni,
- ❑ ispezioni documentali, verificazioni e riscontri extracontabili,
- ❑ sequestri
- ❑ invito di comparizione, esibizione e trasmissione atti

### ⇒ **L'accesso**

*L'accesso consiste nel potere di entrare nei luoghi dove viene esercitata un'attività commerciale, artistica o professionale ovvero in locali adibiti anche o esclusivamente ad abitazione del contribuente e nel potere di permanervi d'autorità anche contro la volontà dell'avente diritto, al fine di eseguirvi le operazioni richieste per l'esecuzione del compito affidato agli organi dell'Amministrazione finanziaria intervenuti.*

La Circolare del Comando Generale della Guardia di Finanza, n. 250400 del 17 agosto 2000, ha precisato che l'accesso presso la sede produttiva del contribuente deve essere effettuato solo nel caso in cui sussistano effettive esigenze investigative. Le effettive esigenze di indagine che giustificano l'accesso sono :

- ricerca di documentazione contabile ed extra-contabile;
- rilevazioni che materialmente possono essere effettuate esclusivamente presso la sede del contribuente;
- altre rilevazioni legate ad indici che possono segnalare delle anomalie tra quanto dichiarato e quanto fondatamente presumibile.

In caso non sussista alcuna effettiva esigenza investigativa, la verifica fiscale va eseguita con tutti gli altri strumenti previsti dall'articolo 51 e cioè :

- convocazione del contribuente presso l'ufficio;
- richiesta di informazioni presso gli organi e le amministrazioni dello stato;
- richiesta di esibizione di documenti.

La procedura da rispettare durante l'accesso varia a seconda del luogo in cui deve compiersi la verifica.

L'accesso, che può essere esercitato nelle ore di normale attività dell'azienda o dell'esercizio, è subordinato all'emissione di un preciso documento amministrativo che legittimi l'intervento.

Tale atto prende il nome di “**ordine di accesso**” e deve essere redatto in forma scritta dal capo dell’Ufficio o dal Comandante del Reparto oppure dal funzionario o ufficiale a ciò delegato. Lo stesso deve, inoltre, contenere le informazioni relative all’ispezione da compiere [soggetti passivi, luoghi in cui dovrà compiersi l’accesso, scopo dell’intervento].

#### ⇒ **La ricerca**

*La ricerca consiste nel materiale reperimento di libri, registri, scritture e documenti e, in quanto esercizio di pubblica potestà, può eseguirsi anche contro la volontà del contribuente.*

Può essere svolta

- anche se il contribuente sostiene di avere esibito tutti i documenti richiesti;
- nell’ambito dei luoghi ove è consentito l’accesso, nonché su autoveicoli e natanti adibiti al trasporto per conto terzi [relativamente a merci o altri beni].

Essa tende non alla semplice raccolta di documenti, ma all’acquisizione di materiale che da un sommario esame può tornare utile nel prosieguo del controllo per l’accertamento dell’imposta e per la repressione dell’evasione e delle altre violazioni. La procedura da rispettare durante le ricerche è contenuta nel comma 3 dell’articolo 52 del decreto n. 633/72.

In particolare, la norma dispone che, una volta eseguito l’accesso, è in ogni caso necessaria l’autorizzazione del Procuratore della Repubblica o dell’Autorità Giudiziaria più vicina per procedere a :

- apertura coattiva di plichi sigillati, borse, casseforti, mobili, ripostigli e simili;
- perquisizioni personali;
- esame di documenti e richiesta di notizie relativamente ai quali è eccepito il segreto professionale.

#### ⇒ **Ispezione documentale**

*L’ispezione documentale disciplinata dall’art. 52 del D.P.R. 633/72 consiste nell’analisi delle scritture, dei libri, dei registri e dei documenti la cui istituzione, tenuta e conservazione sono obbligatori e nel raffronto del loro contenuto con quello degli altri documenti reperiti nel corso delle ricerche o in fasi successive della verifica.*

L’ispezione ha per scopo :

- il controllo della corretta istituzione, tenuta e conservazione delle scritture contabili obbligatorie, nonché la loro complessiva attendibilità, anche nella prospettiva di una possibile rideterminazione in via induttiva del reddito e del volume d’affari;
- la conoscenza del grado di coerenza interna del sistema contabile considerato;
- l’individuazione delle procedure di gestione e di trattamento contabile dei dati aziendali, anche sotto il profilo fiscale.

#### ⇒ **Verificazioni e riscontri extracontabili**

*Le verificazioni sono dei controlli che tendono a ricostruire a posteriori una gestione aziendale sulla base dei riscontri extracontabili confrontata con i riscontri documentali. Sono simili ad accertamenti tecnici le cui risultanze hanno validità esclusivamente informativa e non devono essere utilizzate per formulare rilievi di sorta. Esse permettono di valutare la corrispondenza dei valori ai dati dichiarati e documentati, la loro congruità nel contesto dell’intera gestione e la continuità sostanziale delle poste esaminate nelle varie annualità. Le verificazioni possono essere dirette o indirette.*

Le prime ricorrono allorché le situazioni di fatto su cui sono incentrate vengono appurate mediante osservazione diretta da parte dei verificatori. Un esempio di verifica diretta è quella consistente nell'accertamento dell'esistenza fisica di un bene strumentale annotato nel registro dei cespiti ammortizzabili.

Le verificazioni indirette sono finalizzate a ricostruire in via presuntiva l'effettiva dimensione dell'attività economica oggetto del controllo.

I riscontri extracontabili consistono nell'esame di ogni fatto o circostanza che rappresenti le caratteristiche strutturali dell'impresa quali il personale dipendente [ quantità, categoria, retribuzione], gli impianti [ produttività, utilizzo, consumi, ecc.] esistenze di magazzino [ quantità, qualità, valore delle materie prime, semilavorati, ecc.].

⇒ **Invito di comparizione, esibizione e trasmissione atti**

*Gli artt. 51 e 52 del D.P.R. 633/72 e 32-33 D.P.R. 600/73 prescrivono obblighi particolari che concorrono a rendere nota l'esistenza di redditi imponibili ai fini dell'I.V.A. o di redditi soggetti ad imposta, o che ne facilitano l'accertamento. Tali obblighi riguardano non solo il contribuente ma anche i terzi con i quali egli intrattiene rapporti rilevanti ai fini dell'imposizione.*

La collaborazione del contribuente può assumere le forme della comparizione personale, della risposta a quesiti, della esibizione o trasmissione di atti.

L'invito rivolto allo stesso, con indicazione del motivo, a comparire di persona o per mezzo di rappresentanti, viene emanato per l'acquisizione di dati e notizie rilevanti ai fini dell'accertamento nei suoi confronti.

Le richieste fatte al contribuente e le dichiarazioni da questi rese devono risultare da apposito processo verbale da sottoscrivere anche dal contribuente che ha diritto ad averne copia. Della mancata sottoscrizione deve essere fatta menzione nell'atto con indicazione dei motivi.

L'inottemperanza all'invito a comparire è punita, ai sensi dell'art. 11, 1° comma, D.Lgs. 471/97, con sanzione amministrativa. Con la stessa è punita anche la mancata risposta.

Per quanto concerne l'invito al contribuente, con l'indicazione dei motivi, ad esibire o trasmettere atti e documenti rilevanti ai fini dell'accertamento in corso nei suoi confronti, esso può essere esercitato nei confronti dei soggetti obbligati alla tenuta ai fini delle imposte sui redditi.

L'inottemperanza a tali richieste concretizzerà la fattispecie illecita di cui all'art. 11, 1° comma, D.Lgs. 471/97.

In mancanza o ad integrazione della dichiarazione, si può inviare al contribuente questionari relativi a dati e notizie di carattere specifico rilevanti ai fini dell'accertamento a suo carico, con l'invito a restituirli compilati e firmati.

Lo scopo di tali questionari è quello di ottenere tutti gli elementi e i dati che si reputa utile acquisire con la diretta collaborazione del contribuente e che non risultano analiticamente dalle dichiarazioni. Pertanto essi normalmente riguardano specificazioni di costi, ricavi, rapporti e situazioni che non hanno potuto trovare espressione dettagliata nella dichiarazione o sono stati indicati in modo troppo sintetico.

Servono altresì a supplire dichiarazioni eventualmente incomplete.

La mancata restituzione dei questionari, o la restituzione di essi con risposte incomplete o non veritiere, sono puniti con la sanzione amministrativa ai sensi dell'art. 11, 1° comma, D.Lgs. 471/97.

## I PERIODI DI IMPOSTA DA CONTROLLARE

Di regola, al fine di rendere proficua l'attività di controllo e di ampliare la platea dei contribuenti da controllare, le annualità da sottoporre a verifica sono l'ultima per la quale è stata presentata la dichiarazione fiscale e quella immediatamente precedente. In linea di massima per l'anno in corso al momento della verifica si controllano solo gli adempimenti formali contabili e in taluni casi la consistenza di magazzino.

Le norme fissano limiti temporali oltre i quali il controllo non può più essere esercitato.

I termini di accertamento delle dichiarazioni I.V.A. e imposte sui redditi, presentate a decorrere dal gennaio 1999, sono stabiliti, in modo unificato, entro il 31 dicembre del quarto anno successivo a quello in cui è stata presentata la dichiarazione. Nei casi di omessa dichiarazione o di dichiarazione nulla, detto termine è fissato al quinto anno successivo

## LA FUNZIONE DEL VERBALE DI VERIFICA GIORNALIERO

Le operazioni di verifica devono essere verbalizzate ogni giorno in un atto che si chiama processo verbale giornaliero. Questo documento ha le seguenti finalità:

- far risultare le operazioni di controllo svolte nella giornata;
- contestare eventuali violazioni rilevate;
- acquisire formalmente eventuali dichiarazioni del contribuente o risposte a specifiche domande dei verificatori.

Prima della sottoscrizione del verbale giornaliero o del verbale finale (processo verbale di constatazione), bisogna ricordare che:

- in merito ai fatti rilevati nel verbale, è opportuno che si facciano inserire le contestazioni od osservazioni, nel caso in cui ritenga che gli stessi siano stati rappresentati in modo non fedele o non veritiero;
- in merito alle interpretazioni e considerazioni svolte dai verificatori nel verbale, ci si può riservare ogni più ampia facoltà di contestazione in altre sedi (accertamento con adesione, contenzioso, conciliazione, autotutela);
- in merito ad eventuali dichiarazioni o risposte rese, occorre accertarsi dell'esatta trasposizione delle stesse e formulare nel verbale ulteriori precisazioni, osservazioni e dichiarazioni.

## LE INDAGINI BANCARIE

La legge consente di effettuare indagini sui conti intrattenuti con le banche dal contribuente verificato.

Sia ai fini dell'IVA che delle imposte sui redditi è previsto che si possa eseguire i controlli ed effettuare i relativi accertamenti utilizzando le risultanze bancarie o finanziarie riconducibili al contribuente (vedi, rispettivamente, gli artt. 51 del D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633 e 32 del D.P.R. 29 settembre 1973, n. 600).

### ⇒ **Ambito applicativo della norma**

Gli accertamenti bancari e postali possono avere ad oggetto non solo i «conti intrattenuti» dal contribuente ma «qualsiasi rapporto intrattenuto od operazione effettuata, ivi compresi i servizi prestati» dalle banche e dalle Poste.

Gli accertamenti in parola possono essere effettuati non solo nei riguardi delle banche e delle Poste ma anche nei confronti di intermediari finanziari, imprese di investimento, organismi di investimento collettivo del risparmio, società di gestione del risparmio e società fiduciarie.

Dal punto di vista operativo, a seguito dell'emanazione del provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle entrate del 22 dicembre 2005, l'architettura della nuova procedura risulta articolata sulla informatizzazione del flusso delle richieste e delle risposte in maniera aperta, così da consentire ad ogni istituto creditizio e finanziario, con semplici modifiche software non comportanti onerosi adeguamenti di sistema, di «scambiare» le necessarie informazioni in materia con l'Agenzia.

⇒ **L'utilizzo dei dati ai fini dell'accertamento**

In linea generale, è prevista una presunzione legale che comporta un'inversione dell'onere della prova a carico del contribuente.

Infatti, i dati ed elementi attinenti ai rapporti e alle operazioni segnalati dai soggetti di cui sopra (banche, poste, società finanziarie, ecc.) sono posti a base delle rettifiche e degli accertamenti (analitico o induttivo) se l'interessato non dimostra che ne ha tenuto conto nelle dichiarazioni o che non si riferiscono ad operazioni imponibili o soggette ad imposte.

⇒ **Archivio dei rapporti con operatori finanziari – c.d. “Anagrafe dei conti correnti”**

Nell'ambito del rafforzamento delle misure di contrasto all'evasione fiscale, l'articolo 37 del decreto legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, ha modificato i commi sesto ed undicesimo dell'articolo 7, del D.P.R. 29 settembre 1973, n. 605, introducendo l'obbligo per gli operatori finanziari di comunicare all'Anagrafe Tributaria l'esistenza e la natura dei rapporti da essi intrattenuti, con l'indicazione dei dati anagrafici dei titolari compreso il codice fiscale.

Ai sensi della innovata disposizione le informazioni comunicate verranno archiviate in una apposita sezione dell'Anagrafe tributaria, denominata “Archivio dei rapporti con operatori finanziari”.

Accesso, previa autorizzazione del Direttore regionale dell'agenzia delle Entrate o del Comandante Regionale della GdF, a tutti i rapporti di tipo finanziario (comprese le operazioni cosiddette fuori conto) detenuti da qualsiasi intermediario finanziario.

## **IL PROCESSO VERBALE DI CONSTATAZIONE**

Le operazioni compiute dai verificatori, già sinteticamente descritte nei processi verbali giornalieri, sono riepilogate e riassunte in un documento finale che si chiama processo verbale di constatazione.

Tale verbale, che viene consegnato al termine del controllo, costituisce l'atto più importante della verifica, perché svolge la funzione di rilevare le irregolarità eventualmente riscontrate e di illustrare le posizioni dell'Amministrazione in ordine a tali irregolarità.

## **SE IL VERIFICATORE NON SI COMPORTA CORRETTAMENTE**

Può accadere che i verificatori stiano effettuando la verifica con modalità inconsuete o non corrispondenti a prassi operative.

Queste situazioni possono, talora, porre il contribuente in una condizione di soggezione psicologica nei confronti del verificatore. Poiché la verifica è considerata un atto istruttorio contro il quale non è possibile ricorrere direttamente al giudice tributario (occorre attendere l'atto di accertamento) il contribuente può trovarsi privo di tutela nel momento in cui si accorge che il controllo non procede in modo esemplare. Si segnalano alcuni rimedi per ripristinare un corretto e regolare andamento della verifica.

In primo luogo si può segnalare, verbalmente e/o per iscritto, i comportamenti irregolari dei verificatori al Comandante del Reparto o al direttore dell'Ufficio che ha autorizzato la verifica, il cui nome è riportato nell'incarico di verifica consegnato dai verificatori al momento dell'inizio del controllo.

Un'altra possibilità, in alternativa o congiuntamente è quella di informare dei fatti il Superiore Gerarchico di colui che ha ordinato la verifica.

Se la condotta dei verificatori travalica i limiti dell'irregolarità di comportamento e sconfinava in infrazioni previste dal codice penale, il contribuente deve informare l'Autorità Giudiziaria.

## **LA RIPETIBILITA' DEL CONTROLLO**

Dopo la conclusione delle operazioni, la verifica non è ordinariamente ripetibile in relazione allo stesso soggetto (stessi tributi, stessi anni d'imposta).

E' possibile integrare i risultati di una verifica per specifiche ragioni, espressamente indicate nel provvedimento di incarico del Comandante del Reparto o del Direttore dell'Ufficio che dispone la riapertura dell'attività istruttoria.

Al fine di evitare la sovrapposizione di interventi da parte di diversi soggetti competenti a svolgere la verifica è previsto un coordinamento operativo tra gli stessi.

## **I RISULTATI DELLA VERIFICA**

La verifica può concludersi con la constatazione di irregolarità formali e/o sostanziali.

Le irregolarità sono successivamente valutate dagli Uffici territoriali competenti (Ufficio dell'Agenzia delle Entrate), al fine di formalizzare la contestazione in un avviso di accertamento o di rettifica e di irrogare le relative sanzioni.

Anche prima della data di notifica dell'avviso di accertamento, si potrà presentare istanza di accertamento con adesione per definire le contestazioni contenute nello stesso verbale: ciò consentirà di ottenere alcuni benefici, quale la riduzione delle sanzioni a un quarto del minimo previsto dalle norme e la non punibilità per alcuni reati fiscali.

L'accertamento con adesione può intervenire anche in un momento successivo, su invito dell'Ufficio precedente alla notifica dell' avviso di accertamento, ovvero dopo la notifica dello stesso, su richiesta.

In caso di mancata definizione del rapporto tributario con la descritta procedura di adesione, si potrà presentare ricorso alla Commissione Tributaria Provinciale e, non oltre la prima udienza, si potrà esperire il tentativo di conciliazione della controversia instaurata.

Maggiore Dott. Danilo Nastasi  
Ufficiale della Guardia di Finanza