

# Come il Fisco programma e seleziona i soggetti da assoggettare a verifica fiscale

di [Commercialista Telematico](#)

Publicato il 26 Aprile 2021

Quali sono i criteri usati dal fisco per scegliere i contribuenti da sottoporre a verifica fiscale? Come è noto vengono usati strumenti di analisi del rischio per pianificare al meglio le uscite dei verificatori.... In questo articolo illustriamo la programmazione delle verifiche della Guardia di Finanza

## Controlli e lotta all'evasione fiscale: premessa

Con l'intento di creare un sistema fiscale basato sulla "compliance", il Legislatore nel corso degli ultimi anni ha introdotto forme di controllo che incentivano il contribuente ad assolvere in maniera spontanea agli obblighi tributari.

Nonostante ciò, la lotta all'evasione fiscale rappresenta ancora un obiettivo da perseguire, dati i rilevanti effetti negativi che la stessa produce sul sistema economico.

**Vediamo come il Fisco italiano programma le attività di verifica fiscale...**

Se da un lato si vuole instaurare un rapporto di "collaborazione" con il contribuente, dall'altro lato, occorre, comunque, delineare in modo chiaro e preciso quali linee adottare verso quei soggetti meno collaborativi, che hanno ideato sistemi di evasione e frode e che sono maggiormente a rischio.

Risulta, quindi, di particolare importanza:

- individuare **quali soggetti sottoporre a controllo e quali strumenti di verifica utilizzare;**



- concentrare le attività di analisi e verifica sui contribuenti che, senza valide giustificazioni, presentano **redditi ben al di sotto del settore economico di appartenenza**.

A tal fine, utilizzando le banche dati e le informazioni a disposizione è possibile svolgere analisi del rischio, mirate e differenziate, suddivise per macro-classi di contribuenti.

Il tutto, però, come sottolinea l'Ufficio nel documento di prassi n. 16/E/2016:

*“evitando di disperdere energie in contestazioni di natura essenzialmente formale o di esiguo ammontare che, oltre a creare inefficienze, determinano una percezione errata dell’operato dell’Agenzia delle entrate”.*

Di conseguenza, senza dimenticare che anche un avviso di accertamento nei confronti di un piccolo contribuente è “giusto”, pare opportuno focalizzare l’attenzione:

- sulla ricerca delle cosiddette “zone franche”;
- sui punti di “opacità” delle norme;
- sull’utilizzo di strumenti di sfruttamento delle norme giuridiche;
- sull’evasione “prêt-à-porter” o ideata su misura.

Ben inteso, ad ogni modo, che tutta l’attività di controllo deve:

- essere finalizzata alla definizione della pretesa tributaria;
- garantire l’effettiva partecipazione del contribuente al procedimento di accertamento.

In quest’ottica la citata circolare 16/E/2016 precisava, infatti, che:

*“il contraddittorio assume nodale e strategica centralità per la “compliance” e, come tale, dovrà essere considerato un momento significativamente importante del*

*procedimento e non un mero adempimento formale.*

*Un'attività di controllo sistematicamente incentrata sul contraddittorio preventivo con il contribuente, da un lato rende la pretesa tributaria più credibile e sostenibile, dall'altro scongiura l'effettuazione di recuperi non adeguatamente supportati e motivati perché non preceduti da un effettivo confronto”.*

## Programmazione dei controlli

Una delle priorità, comune a ciascun Governo, è il rafforzamento e il miglioramento della lotta all'evasione e all'elusione fiscale.

Per tale ragione l'attività di prevenzione e di contrasto all'evasione viene attentamente programmata:

- **suddividendo i contribuenti in macro-classi**, ed effettuano analisi del rischio mirate;
- applicando specifici **sistemi di analisi e valutazione del rischio** a ciascuna delle macro-classi individuate;
- scegliendo, sulla base della **realtà territoriale**, ed economica di ciascun territorio, le posizioni soggettive a più alto rischio.

Prendiamo a titolo esemplificativo la classificazione riportata nella **sottostante tabella**, che distingue tra imprese di medie dimensioni e imprese minori.

<b>Imprese di minori e medie dimensioni</b>	
Imprese minori	Sono considerate di minori dimensioni le imprese con un volume d'affari e ricavi di importo inferiore a € 5.164.568.

Imprese di medie dimensioni	Sono considerate di medie dimensioni le imprese con un volume d'affari e ricavi di importo compreso tra € 5.164.568 e € 99.999.999
-----------------------------	--

Ebbene, per svolgere un'attenta attività di prevenzione e di analisi del rischio, in base ai diversi settori di appartenenza, commerciale, servizi, professione, etc. occorre tener conto dei **diversi ambiti territoriali** e del peso di ciascun settore nel territorio di riferimento.

A ciò deve aggiungersi l'opinione condivisa, sia dalla Guardia di Finanza, che dall'Agenzia delle Entrate circa le posizioni da monitorare.

**I soggetti da verificare, infatti, devono essere quelli a più alto rischio di evasione** e i controlli devono essere effettuati:

- partendo dai dati e dalle informazioni già in possesso;
- analizzando attentamente le segnalazioni di operazioni sospette.

Il tutto, facendo sempre riferimento alle specificità dei singoli territori, che come si sa nel nostro Paese sono molto diverse.

## La circolare della Guardia di Finanza del 2018

Riportiamo di seguito le linee guida della Circolare della Guardia di Finanza n. 1/2018 relative all'attività di controllo.

**Circolare GdF n. 1/2018**

Rischi di evasione	Sono presi in considerazione profili ad elevato rischio di evasione o di frode relativi a compagini aziendali, lavoratori autonomi, ovvero contribuenti persone fisiche.
Frodi IVA	Si deve tener conto di quelle posizioni che risultano sistematicamente a credito e di quei contribuenti che effettuano operazioni intracomunitarie in settori economici produttivi "a rischio",
Sommerso	Deve trattarsi di comportamenti illeciti connessi: <ul style="list-style-type: none"><li>• al sommerso d'azienda, ed in particolare a quelle attività d'impresa o di lavoro autonomo svolte totalmente o parzialmente in maniera occulta;</li><li>• ai fenomeni di lavoro sommerso</li></ul>
Capitali esteri	Devono essere sottoposti a controllo quei soggetti nei cui confronti sussistano elementi tali da far ritenere in capo a essi la detenzione, all'estero, di capitali e patrimoni di origine illecita ovvero in violazione degli obblighi sul cosiddetto monitoraggio fiscale, di cui al DL n. 167/1990, convertito dalla Legge n. 227/1990.
Erosione base imponibile	Devono essere monitorate le pratiche di pianificazione fiscale aggressiva, realizzate attraverso la concentrazione di ingenti capitali e profitti verso giurisdizioni opache e a fiscalità privilegiata e al solo scopo di erodere la base imponibile.

Premesso ciò, osserviamo come la Guardia di Finanza nella circolare in commento si sia soffermata sui rapporti da tenere con l'Agenzia delle Entrate per evitare possibili sovrapposizioni operative.

Di fatto il principio deve essere quello di **evitare la selezione di posizioni già sottoposte a controllo ispettivo da parte dei funzionari dell’Agenzia delle Entrate.**

Dalla circolare n. 1/2018 si ricava, inoltre, che le verifiche e i controlli da porre in essere devono riguardare soggetti selezionati sulla base di elementi e informazioni acquisite tramite le banche dati disponibili, attività di “*intelligence*” e di controllo economico del territorio.

Degno di nota in tal senso è il passaggio della circolare in cui si riconosce il carattere discrezionale dell’attività di selezione e dove al contempo si afferma che, detta attività di selezione risulta “*seppur, in astratto, non soggetta a particolari limitazioni, presuppone comunque la necessità di fondare la scelta del contribuente sulla base di effettive esigenze ispettive, che devono trovare adeguata evidenza*”.

Per queste ragioni secondo la Guardia di Finanza devono essere:

*“preferite le posizioni che, a parità di indizi di rischiosità e pericolosità fiscale, dispongano, direttamente o indirettamente, di patrimoni aggredibili sui quali poter far valere, in modo reale e concreto, la pretesa erariale, evitando, in linea di massima, la selezione di soggetti privi di adeguate capacità patrimoniali o sottoposti a procedure fallimentari o concorsuali”.*

## **Analisi del rischio e metodologie di controllo**

Nel documento di prassi n. 1/2018 la Guardia di Finanza afferma anche che:

- l’attività ispettiva deve essere svolta “*in presenza di concreti e oggettivi elementi indicativi di fenomeni evasivi, elusivi e di frode fiscale, di modo da ancorare la scelta del soggetto da controllare a specifiche motivazioni attinenti all’effettiva possibilità che siano state poste in essere violazioni fiscali*”;
- le metodologie di controllo devono essere “*appropriate in relazione agli elementi acquisiti dall’attività di analisi, integrati da tutte le ulteriori informazioni comunque ottenute, in particolare dall’attività di intelligence, dall’azione di controllo economico del territorio, dalle indagini di polizia giudiziaria e da altre attività svolte nei diversi settori della missione istituzionale, ivi comprese quelle derivanti dall’esame delle segnalazioni per operazioni sospette*”;

- al fine di ridurre i tempi di controllo occorre svolgere un “*preliminare e approfondito esame delle informazioni e degli elementi disponibili nelle banche dati in uso alla Guardia di Finanza, sul conto del soggetto selezionato e prima dell’avvio degli interventi pianificati*”.

In merito alle **attività preliminari** svolte dai funzionari della Guardia di Finanza la stessa circolare rileva come assuma particolare rilevanza l’attività di ricerca e selezione dei dati disponibili del soggetto da controllare.

Più precisamente, occorre:

- entrare in possesso di tutte le **informazioni presenti nell’archivio dell’Anagrafe Tributaria**. In tal senso è possibile effettuare interrogazioni sintetiche e selettive per ottenere dati e informazioni:
  - sull’ubicazione e sul numero dei locali utilizzati;
  - dal sistema informativo dell’IVA, riguardanti ad esempio le dichiarazioni di inizio attività e le eventuali variazioni;
  - dagli atti rilevanti ai fini dell’imposta di registro;
- acquisire **l’ultima dichiarazione disponibile**, sia ai fini delle imposte sui redditi, che dell’IVA;
- consultare i “*precedenti fiscali*”, ovvero tutti quei dati e informazioni riguardanti:
  - precedenti controlli o verifiche già effettuate;
  - eventuali inclusioni in liste selettive di anni pregressi;
  - l’andamento del reddito dichiarato, almeno con riferimento al triennio precedente all’annualità oggetto di controllo;
- tenere in considerazione **altri elementi di accertamento in possesso dell’Ufficio**, acquisiti anche accidentalmente per mezzo di fonti non istituzionali, come ad esempio possono essere le **notizie di stampa**.

## L'attività di selezione del Fisco

Con la [circolare n. 19/E/2019](#), l'Agenzia delle Entrate ha fornito utili indicazioni per individuare quali contribuenti includere nelle cosiddette liste selettive.

In particolare, è stato precisato che per:

- i **contribuenti forfetari**, che nel corso del tempo hanno visto ampliare l'ambito applicativo, è richiesta la verifica di eventuali "accessi illegittimi".  
A tal riguardo gli Uffici devono vagliare con attenzione i requisiti per poter beneficiare di questo regime;
- le **imprese di minori dimensioni** è necessario valutare attentamente tutti quei soggetti che:
  - sottofatturano le prestazioni attive;
  - portano in deduzione costi non inerenti rispetto all'attività esercitata;
  - presentano crediti IVA non giustificabili in rapporto ai dati economici;
  - effettuano acquisti da soggetti che non presentano le dichiarazioni fiscali;
  - presentano costi residuali di elevato importo;
  - effettuano acquisti da soggetti che dichiarano l'esercizio di attività rientranti in codici ATECO, cosiddetti "residuali";
  - presentano una bassa redditività a fronte di ricavi costanti o in crescita nel tempo;
- i **contribuenti assoggettati agli studi di settore** si richiede l'analisi delle anomalie e le cause di mancata presentazione del modello, soprattutto in presenza di ulteriori fattori di rischio;
- le **imprese di medie dimensioni**, con volume di d'affari:
  - **inferiori a 25 milioni di euro** si richiede di vagliare, in presenza di comportamenti evasivi, i "fenomeni tipici di omessa contabilizzazione dei ricavi/sottofatturazione, deduzione di costi non documentati, non inerenti, fittizi e sovrastima dei valori di magazzino, risultano di ausilio, ai fini

della selezione in funzione dell'attività di controllo, gli applicativi comunemente utilizzati per l'attività di analisi";

- **compreso tra 25 milioni e 100 milioni di euro** "l'attività dovrà essere concentrata sui fenomeni di pianificazione fiscale nazionale ed internazionale che comportano l'erosione di base imponibile dal territorio dello Stato oltre che sui fenomeni tipicamente evasivi già evidenziati".

### Le modalità di controllo fiscale



Dopo aver trattato della selezione dei soggetti da sottoporre a controllo la circolare n. 19/E/2019 indica **con quali modalità devono essere eseguiti i controlli.**

Più precisamente l'Amministrazione Finanziaria specifica che **il controllo dovrà essere mirato** "a far emergere la reale capacità contributiva del contribuente, concentrando l'attenzione su concrete situazioni di rischio ed evitando di impegnare risorse in contestazioni di natura essenzialmente formale".

A tale scopo gli organi verificatori potranno ricorrere all'indagine finanziaria per monitorare specifiche tipologie soggettive a più elevato rischio evasione, purché sia sempre garantita l'effettiva partecipazione del contribuente al procedimento di accertamento.

Lo stesso documento di prassi precisa, inoltre, che:

- i controlli dovranno essere indirizzati soprattutto nei confronti di **quei contribuenti che non hanno risposto positivamente alle lettere di compliance o che non hanno modificato il loro comportamento.**

È il caso ad esempio di chi nel 2017 non ha modificato il comportamento di anomalia emerso dagli studi di settore relativi al triennio 2014-2016;

- a prescindere dal volume d'affari dichiarato, il controllo si concentrerà su quei soggetti che hanno **indebitamente utilizzato crediti d'imposta in compensazione** o che hanno **indebitamente beneficiato di agevolazioni fiscali**.

È il caso ad esempio di chi ha usufruito del [credito d'imposta per attività di ricerca e sviluppo](#) senza averne diritto.

Per quanto attiene, infine, all'[accertamento sintetico](#) viene specificato che a seguito della **modifica introdotta dall'art. 10 del DL n. 87/2018**[1], che ha abrogato, con decorrenza 1.1.2016, il previgente DM 16.9.2015, facendo salva, però, la possibilità di utilizzare il DM in questione per gli anni d'imposta fino al 2015, *"gli uffici possono procedere alla ricostruzione sintetica fondata sul contenuto induttivo di elementi indicativi di capacità contributiva, ai sensi del comma 5, art. 38, D.P.R. 600/1973, e del D.M. 16 settembre 2015, avvalendosi dell'applicativo di ausilio all'accertamento sintetico "VE.R.DI"*.

### **La programmazione delle attività di verifica fiscale della Guardia di Finanza**

Il Comandante di Reparto della Guardia di finanza è il soggetto a cui spetta la **programmazione nominativa dei contribuenti da sottoporre a verifica fiscale**.

In particolare, sulla base degli interventi assegnati in sede di ripartizione numerica dei carichi operativi, al Comandante di Reparto compete:

- l'organizzazione dell'attività ispettiva, che deve essere fondata su precise prove documentali e che deve fornire un adeguato quadro degli elementi acquisiti nei confronti del soggetto da controllare;
- la responsabilità di attestare e motivare formalmente le ragioni che hanno portato alla scelta di quel contribuente.

Sul punto la circolare operativa della Guardia di Finanza n. 1/2018 precisa quanto riportato di seguito.

**Circolare GdF n. 1/2018**

Le ragioni del controllo	<i>“formulazione, relativamente al periodo temporale di riferimento, di una o più proposte di piano, secondo procedure variabili in virtù del rango del Reparto operante, nonché della/e categoria/e di contribuenti rientranti nella fascia di competenza del medesimo Reparto, in ragione delle relative dimensioni e comporta la predisposizione di un carteggio d’ufficio tra i diversi livelli gerarchici coinvolti nella procedura, che deve essere gestito e conservato in aderenza al carattere evidentemente riservato dello stesso”</i>
La riservatezza	Le trattazioni in questioni sono trasmesse tra i Comandanti interessati, <i>“in busta sigillata, con protocollo ordinario mediante lettera riservata personale/esclusiva per il titolare o comunque mediante altre modalità idonee a garantire un adeguato grado di riservatezza (ad esempio consegna brevi manu al livello gerarchico sovraordinato), ovvero in formato elettronico criptato”</i> . Successivamente, le proposte e i piani definitivamente approvati <i>“devono essere custoditi personalmente dai Comandanti interessati, fino al termine del periodo temporale di riferimento di ciascun piano”</i> , soprattutto ove emerga l’esigenza di procedere tempestivamente (per esempio, nel caso di annualità di prossima decadenza).

Osserviamo, inoltre, che i soggetti inseriti nei piani di verifica, ma che per qualche ragione non vengono controllati, così come tutti quei contribuenti inseriti nelle cosiddette verifiche di “riserva”, potranno rientrare nel programma dei controlli del periodo d’imposta successivo se, ovviamente, permarranno ancora i motivi che a suo tempo avevano giustificato quella scelta.

Infine, sotto un profilo operativo per ogni contribuente selezionato viene predisposta una “scheda notizie” sulla quale viene riportata la motivazione della selezione.

### **La programmazione dei controlli delle imprese di medie dimensioni**

In virtù del vincolo normativo ex art. 24, comma 2 del DL n. 78/2010<sup>[2]</sup>, convertito con modificazioni dalla Legge n. 122/2010, la scelta dei contribuenti di medie dimensioni da sottoporre a verifica deve essere effettuata di comune accordo tra il Comando Generale della Guardia di Finanza e l'Agenzia delle Entrate.

È, quindi, sulla base di questo accordo che:

- vengono assegnati gli interventi ai Comandi regionali;
- viene successivamente avviata la procedura di coordinamento con il Direttore provinciale dell'Agenzia delle Entrate.

### **La programmazione dei controlli delle imprese di grandi dimensioni**

Sono considerati “*grandi contribuenti*”, rientranti nella terza fascia di volume d'affari:

- i soggetti con volume d'affari o ricavi e compensi non inferiore a € 100.000.000;
- le banche;
- gli altri soggetti finanziari;
- le imprese di assicurazione.

Per questa platea di “*grandi contribuenti*” è disponibile la banca dati dei “*soggetti di rilevanti dimensioni*” che consente, attraverso la funzione di ricerca, di:

- acquisire i dati dei contribuenti per Regione, suddivisi sulla base del domicilio fiscale e del settore economico, così come individuato dal codice attività IVA;
- ottenere informazioni sul regime della trasparenza e del consolidato.

Detto ciò, si osserva che gli obiettivi di verifica per i contribuenti rientranti nella terza fascia di volume d'affari sono fissati dall'art. 27, commi da 9 a 11 del DL n. 185/2008<sup>[3]</sup>, convertito in Legge n. 2/2009.

In particolare, la disciplina richiamata stabilisce che, in ragione di specifiche analisi di rischio riguardanti il settore produttivo di appartenenza dell'impresa, ovvero, se disponibile, del profilo di rischio della singola impresa, dei soci, delle partecipate e dalle operazioni effettuate, ricavato anche dai precedenti fiscali<sup>[4]</sup>, le “*imprese di più rilevanti dimensioni*” sono sottoposte ad un controllo sostanziale entro il periodo d'imposta successivo a quello di presentazione della dichiarazione dei redditi.

Segnaliamo, infine, che lo svolgimento delle attività ispettive dei soggetti di “grandi dimensioni” viene effettuato seguendo le stesse modalità previste per i contribuenti di medie dimensioni.

*NdR: Potrebbe interessarti anche...*

[Apertura di borse durante la verifica: solo col libero consenso del contribuente](#)

[Come comportarsi durante le verifiche fiscali](#)

\*\*\*

#### NOTE

[1] L'art. 10 del DL n. 87/2018 stabilisce che:

*“1. All'art. 38 del DPR n. 600/1973, al quinto comma, dopo la parola «biennale» sono inserite le seguenti: «, sentiti l'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) e le associazioni maggiormente rappresentative dei consumatori per gli aspetti riguardanti la metodica di ricostruzione induttiva del reddito complessivo in base alla capacità di spesa e alla propensione al risparmio dei contribuenti».*

2. *È abrogato il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 16 settembre 2015, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 223 del 25 settembre 2015, con effetto dall'anno di imposta in corso al 31 dicembre 2016.*
3. *Il presente articolo non si applica agli inviti per fornire dati e notizie rilevanti ai fini dell'accertamento e agli altri atti previsti dall'art. 38, settimo comma, del DPR n. 600/1973, per gli anni di imposta fino al 31 dicembre 2015. In ogni caso non si applica agli atti già notificati e non si fa luogo al rimborso delle somme già pagate”.*

[2] L'art. 24, comma 2 del DL n. 78/2010 afferma che: “Anche ai fini di cui al comma 1, nei confronti dei contribuenti non soggetti agli studi di settore né a tutoraggio, l'Agenzia delle entrate e la Guardia di finanza realizzano coordinati piani di intervento annuali elaborati sulla base di analisi di rischio a livello locale che

riguardino almeno un quinto della platea di riferimento”.

[3] L’art. 27, commi da 9 a 11 del DL n. 185/2008 stabilisce che:

*“9. Per le dichiarazioni in materia di imposte sui redditi e le dichiarazioni IVA delle imprese di più rilevante dimensione, l’Agenzia delle entrate attiva un controllo sostanziale, di norma, entro l’anno successivo a quello della presentazione.*

*10. Si considerano imprese di più rilevante dimensione quelle che conseguono un volume d'affari o ricavi non inferiori a trecento milioni di euro. Tale importo è gradualmente diminuito fino a cento milioni di euro entro il 31 dicembre 2011.*

*Le modalità della riduzione sono stabilite con provvedimento del Direttore dell’Agenzia delle entrate, tenuto conto delle esigenze organizzative connesse all’attuazione del comma 9.*

*11. Il controllo sostanziale previsto dal comma 9 è realizzato in modo selettivo sulla base di specifiche analisi di rischio concernenti il settore produttivo di appartenenza dell’impresa o, se disponibile, sul profilo di rischio della singola impresa, dei soci, delle partecipate e delle operazioni effettuate, desunto anche dai precedenti fiscali”.*

[4] Cosiddetto “tutoraggio”.

A cura di Alessandro Marcolla

Lunedì 26 aprile 2021

Questo intervento è tratto dalla circolare settimanale di Commercialista Telematico... molto apprezzata, prova a vedere di cosa si tratta ->

**Abbonamento annuale Circolari Settimanali**

*per i clienti dello studio*

Abbonandoti per un anno alle Circolari Settimanali, ogni settimana riceverai comodamente **nella tua casella di posta elettronica** una circolare con **tutte le novità dei 7 giorni** precedenti e gli **approfondimenti** di assoluta urgenza.



Le circolari settimanali sono in formato Word per essere **facilmente modificabili** con il tuo logo ed i tuoi dati e **girate ai clienti del tuo studio**.

**[SCOPRI DI PIU' >](#)**