

2.3 IMPRESE DI MINORI DIMENSIONI E LAVORATORI AUTONOMI

Le imprese di minori dimensioni (con volume d'affari IVA o di ricavi dichiarati non superiore a 5.164.568 euro) ed i lavoratori autonomi rappresentano la macrotipologia a più elevata densità, tra quelle dei contribuenti titolari di Partita IVA.

Secondo gli ultimi dati validati (dichiarazioni per l'anno di imposta 2006) si tratta di oltre 5 milioni di soggetti, distribuiti sul territorio in modo fortemente diversificato, anche con riguardo ai vari comparti di attività.

Pertanto, al fine di garantire un'adeguata strategia di prevenzione e contrasto dell'evasione a livello locale, che tenga in debito conto le peculiarità territoriali, l'attività di controllo dovrà essere supportata da una **analisi organica del rischio di evasione**, sviluppata in modo distinto per i tre macro settori economici in cui di regola si suddivide la platea delle imprese (manifatture, servizi e commercio) e per quello dei lavoratori autonomi (esercenti, in modo abituale, attività artistiche o professionali).

L'analisi in argomento potrà in specie articolarsi nei termini che seguono:

- muovere dalla mappatura delle singole categorie di attività economiche presenti sul territorio di competenza. Al riguardo, può risultare utile l'accorpamento in "settori" adottato dagli Studi di settore, considerando a parte i codici attività per i quali non esiste uno Studio;
- per le singole categorie mappate, analizzare quindi l'andamento dichiarativo complessivo, riferito all'ultimo triennio disponibile (si tratta del volume d'affari, ricavi o compensi, e dei redditi d'impresa o lavoro autonomo complessivamente dichiarati in ciascun anno del triennio), raffrontandolo a quello della economia reale a livello locale, allo scopo di intercettare eventuali situazioni diffuse di evasione che caratterizzino intere categorie da considerare, quindi, a rischio specifico.

È il caso, ad esempio, delle categorie che, nel loro complesso, dichiarano un andamento decrescente, stabile o lievemente crescente dei volumi d'affari e dei redditi d'impresa, senza che ciò sia giustificato da situazioni negative straordinarie concernenti singoli settori a livello locale (tenendo comunque conto della possibile, sebbene variabile, incidenza del fattore evasione). È il caso, ancora, delle categorie per le quali si registra un aumento considerevole delle posizioni di *non congruità* e di *incoerenza economica* (in base alla applicazione degli Studi di settore) nonché di quelle che presentano una incidenza anomala del numero dei soggetti *congrui e coerenti* rispetto all'andamento dei *ricavi e dei redditi dichiarati medi* (il numero cresce in misura superiore all'andamento dei ricavi e dei redditi). Anche in questi casi andrà comunque valutato se le anomalie siano riconducibili a ragioni diverse dalla concentrazione del rischio di evasione, quali l'evoluzione dello studio eventualmente intervenuta nel triennio oggetto di analisi o, qui pure, l'impatto di situazioni negative straordinarie;

- per le categorie che non denotino, nel complesso, la situazione di cui al passo precedente, approfondire l'analisi sulla composizione del predetto andamento dichiarativo complessivo, al fine di individuare classi di contribuenti che presentino andamenti comunque anomali (in specie, volume d'affari, ricavi o compensi, così come redditi di impresa o lavoro autonomo di ammontare evidentemente poco plausibile), anch'esse da considerare a rischio specifico.

Il bacino dei contribuenti sui quali, a livello locale, si concentra il rischio di evasione, individuato negli anzidetti termini (o con altre tecniche più evolute), può quindi costituire **la base più idonea di riferimento** per una selezione delle singole posizioni a maggior rischio idonea a garantire il raggiungimento dei risultati qualitativi e quantitativi attesi.

Tale selezione dovrà essere condotta considerando sempre più annualità (es. 2004-2005-2006-2007) e tenendo prioritariamente conto della coesistenza di alcuni, più selettivi indicatori di rischio, quali in specie:

- presenza di crediti IVA costante nel tempo ovvero crescita anomala di crediti utilizzati in compensazione o chiesti a rimborso, in apparenza non giustificabili in base ai dati economici, ovvero ai regimi normativi vigenti (aliquote differenziate, esportatori abituali, ecc.);
- livello dei redditi dichiarati negli anni costantemente bassi (ove per tali sono da intendere quelli al di sotto di un livello di obiettiva plausibilità) a fronte di ricavi o compensi in crescita;
- presenza di perdite per più annualità che denotano situazioni apparentemente antieconomiche;
- evidenti incoerenze degli indicatori gestionali relativi al lavoro (produttività per addetto, resa oraria per addetto ecc.) ovvero al magazzino (rotazione).

Sempre ai fini della selezione delle singole posizioni va altresì considerato che le risultanze dell'applicazione degli Studi di settore rappresentano – per la macrotipologia di contribuenti in questione – un fondamentale strumento di “orientamento” e

di esse va dunque tenuto debito conto, in primo luogo considerando le situazioni di *non congruità*, che di per sé sole esprimono uno specifico fattore di rischio, e quindi anche quelle di *congruità* laddove riguardino soggetti per i quali ricorrano gli indicatori di rischio sopra evidenziati o altri elementi già acquisiti.

Con riguardo **alla platea dei soggetti non congrui**, la selezione dovrà effettuarsi prioritariamente tra le posizioni che non hanno effettuato alcun adeguamento in dichiarazione e che presentano livelli “medi” di scostamento, all’interno della categoria, tra i ricavi o compensi dichiarati e quelli “*puntuali di riferimento*”. Queste posizioni dovranno formare oggetto **di una specifica e rilevante quota** delle attività di controllo da programmare per la macro-tipologia di contribuenti in parola.

Tali attività di controllo andranno in specie incentrate, sin dalla fase di selezione, oltre che sul predetto livello di scostamento evidenziato dalla applicazione degli Studi di settore (mediante il *software* Gerico) anche **sull’analisi della complessiva situazione del contribuente**, acquisendo – sia dalla base dati dell’Anagrafe Tributaria, sia mediante ricerche locali – ulteriori elementi che consentano di rafforzare la presunzione di non congruità dei ricavi o compensi dichiarati. Si fa in specie riferimento sia ad indicatori di capacità di spesa e di capacità contributiva riferibili alla/e persona/e fisiche direttamente collegate alla posizione IVA *non congrua*, sia ad elementi riferiti direttamente a quest’ultima.

Per i soggetti *non congrui* in parola sarà attivata la procedura dell’invito al contraddittorio esplicitando, già in tale fase, gli elementi che possono corroborare adeguatamente le risultanze degli Studi, anche allo scopo di favorire l’eventuale definizione dell’invito ai sensi dell’art. 5 del decreto legislativo n. 218 del 1997, come recentemente modificato ad opera del decreto-legge n. 185 del 2008. Si richiama, a tale proposito, quanto già illustrato nella circolare n. 4 del 2009 alla quale si rinvia per i necessari approfondimenti.

È appena il caso di evidenziare che, 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. Analogo trattamento andrà riservato anche alle posizioni di *non congruità* che presentano livelli minimi di scostamento tra i ricavi o compensi dichiarati, qualora si disponga di elementi significativi di maggiore capacità contributiva o risulti la non veridicità dei dati dichiarati, rilevanti ai fini dell’applicazione degli studi.

L’attività di controllo dovrà poi riguardare le restanti posizioni, diverse da quelle di cui si è appena detto, secondo modalità istruttorie da differenziare in funzione del grado di rischio connesso a ciascuna posizione.

Si tratta in specie:

- dei **soggetti non congrui con livelli elevati di scostamento** tra i ricavi o compensi dichiarati e quelli “*puntuali di riferimento*”, da considerare sempre ad **alto rischio** (ferma restando l’esigenza di valutare se la particolare entità dello scostamento possa dipendere da situazioni specifiche del singolo contribuente – come nel caso di crisi individuale o marginalità non colta dallo Studio);
- dei **soggetti che, pur astrattamente tenuti, non hanno presentato il modello dei dati rilevanti ai fini dell’applicazione degli Studi**, indicando o meno in dichiarazione una causa di esclusione o inapplicabilità; nell’ipotesi di indicazione, il rischio connesso assume particolare valenza solo in presenza di elementi che inducano a ritenere la non ricorrenza dei requisiti per l’esclusione o l’inapplicabilità (da considerare partitamente ove la causa di esclusione sia rappresentata da “l’anomalo periodo di esercizio dell’attività”), mentre in caso di omessa allegazione non formalmente giustificata, la posizione andrà considerata, oltre che per l’irrogazione delle previste sanzioni, anche perché potenzialmente ad **alto rischio**;
- dei **soggetti congrui** che presentano forti anomalie degli indicatori di coerenza economica previsti dagli Studi di settore, *da considerare pure ad alto rischio, al pari* di quelli che, indipendentemente dalle dette anomalie, presentano un *trend* pluriennale dei redditi dichiarati al di sotto di un livello di obiettiva plausibilità;
- dei **soggetti non compresi nel regime degli Studi di settore** per i quali il grado del rischio va valutato tenendo conto degli indicatori più generali di cui si è detto innanzi (costante posizione IVA a credito, crescita anomala di crediti utilizzati in compensazione o chiesti a rimborso, *trend* pluriennale dei redditi obiettivamente non plausibile, reiterata dichiarazione di perdite), nonché di altri elementi specifici acquisiti.

Con riferimento ai soggetti *congrui*, si segnala che sono in corso di elaborazione apposite liste d’ausilio contenenti i contribuenti che, destinatari nel corso del 2008 delle apposite comunicazioni concernenti la rilevata esistenza di anomalie degli indicatori economici, relative al triennio 2004-2006, risultano – dai dati dichiarati per il periodo d’imposta 2007 – non aver mutato il comportamento ritenuto anomalo. Il controllo di questi soggetti va sviluppato nella massima misura possibile, selezionando dalle liste di ausilio le posizioni la cui verifica, secondo i criteri finora ampiamente descritti, può garantire la maggiore proficuità, anche ai fini preventivi.

Particolare attenzione, come di consueto, andrà posta nei confronti dei soggetti che presentino situazioni di c.d. “appiattimento” sulle risultanze dello studio, soprattutto quando le stesse risultano costanti in un arco pluriennale (di regola il triennio) e comportano la dichiarazione di redditi al di sotto del più volte menzionato livello di obiettiva plausibilità.

Sempre in tema di soggetti *congrui* si rammenta che il comma 4-*bis* dell’art. 10 della legge n. 146 del 1998, prevede che nei confronti dei contribuenti che risultino “congrui” rispetto alle risultanze degli studi di settore (anche per adeguamento in dichiarazione) l’accertamento di tipo presuntivo previsto all’articolo 39, primo comma,

lettera d), secondo periodo, del d.P.R. n. 600 del 1973, e all'articolo 54, secondo comma, ultimo periodo, del d.P.R. n. 633 del 1972, possa essere effettuato solo al verificarsi di una delle seguenti condizioni:

- l'ammontare delle attività non dichiarate, derivante dalla ricostruzione di tipo presuntivo, sia superiore al 40% dell'ammontare dei ricavi/compensi dichiarati;
- l'ammontare delle attività non dichiarate, derivante dalla ricostruzione presuntiva, superi, in valore assoluto, 50.000 euro.

Ciò impone una particolare attenzione nella fase di selezione, onde individuare le posizioni che risultino **fortemente critiche** o che possano far presumere un'alterazione dei dati dichiarati ai fini dell'applicazione dello studio, tale da inficiare la validità delle risultanze dello studio medesimo, alla quale è collegata la limitazione dei poteri di accertamento sopra ricordata. Al riguardo andranno utilizzate le risultanze degli accessi brevi che hanno evidenziato dette alterazioni dei dati dichiarati.

A fattor comune, si segnala che una adeguata quota di controlli deve essere dedicata al comparto degli esercenti arti e professioni. Atteso che l'esercizio di attività artistico-professionali avviene, assai di frequente, in assenza di una vera e propria struttura produttiva (il che si riflette sulle caratteristiche degli Studi di settore finora approvati, molti dei quali soggetti a lunghi periodi di sospensione della possibilità di applicare lo strumento presuntivo) i controlli in parola, previa selezione basata sui criteri di rischio di cui si è finora ampiamente detto, non vanno di norma considerati nell'ambito del piano delle attività istruttorie esterne, privilegiando invece, ricorrendone i presupposti, il ricorso allo strumento dell'indagine finanziaria che appare il più idoneo a ricostruire in via presuntiva, con alto grado di attendibilità, l'effettiva dimensione dei compensi conseguiti.

Strumento di particolare efficacia nel monitoraggio dei comportamenti dei contribuenti soggetti a studi di settore è l'accesso breve per la rilevazione dei dati strutturali e contabili di cui si sottolinea la duplice funzione di diretta raccolta dei dati necessari alla manutenzione e all'evoluzione dello strumento e di constatazione delle violazioni correlate all'infedele indicazione dei dati o all'artata sottrazione dall'applicabilità dello studio, mediante indicazioni di inesistenti cause di esclusione o di inapplicabilità. A tal proposito si confermano le istruzioni già impartite per l'anno 2008.

Si ricorda, inoltre, che nel piano annuale dei controlli 2009 è programmata una quota di accessi brevi per "obblighi strumentali" da destinare all'intera platea delle imprese minori che svolgono attività di cessione di beni e prestazioni di servizi rivolte al pubblico, i quali si aggiungono a quelli, di entità numerica assai superiore, sviluppati dalla Guardia di Finanza nell'ambito dell'attività, ad essa specificamente demandata, di presidio del territorio.

Si evidenzia, pertanto, l'esigenza di uno stretto coordinamento con i competenti reparti della Guardia di Finanza, al fine di garantire che gli accessi brevi, così come i controlli più complessi nei confronti della ampia platea in discorso, vengano articolati sul territorio in modo razionale ed idoneo a consentire gli auspicati effetti di

incremento della *compliance*. Allo stesso fine, può rivelarsi importante anche il coordinamento con le Direzioni territoriali dell'I.N.P.S., dato che l'azione ispettiva dell'Istituto previdenziale è fortemente concentrata sulla macro-tipologia di contribuenti in parola.

Per quanto attiene alle attività istruttorie, si sottolinea, da ultimo, che:

- è opportuno che le verifiche abbiano ad oggetto il **periodo di imposta 2006**, con estensione al periodo di imposta 2007, non appena saranno rese disponibili le procedure informatiche di supporto, fermo restando che, in presenza di elementi relativi a periodi d'imposta precedenti, l'attività andrà indirizzata anche su questi ultimi;
- è necessario che gli "accessi brevi" vengano utilizzati per più di una delle finalità ad essi ordinariamente proprie (ad esempio, riscontro dei dati rilevanti ai fini della applicazione degli studi di settore e verifica del rispetto dell'obbligo di certificazione dei corrispettivi);
- è altresì necessario, sussistendone i presupposti, che nel corso delle dette attività si proceda a rilevare il personale presente al momento dell'accesso, individuando altresì le mansioni svolte, la data di inizio e la natura del rapporto contrattuale, per il successivo raffronto dei dati acquisiti con quelli risultanti dalle scritture obbligatorie.