



LE MODIFICHE ALL'ASSISTENZA FISCALE

D.M. Fin. 18 gennaio 2001

Circolare n. 6 del 31 maggio 2001

Via G. Paisiello, 24 – 00198 Roma
tel.: 06/85236387 (fax 06/85236390) - c.f.:80459660587
www.consrag.it - fondazionelucapacioli@consrag.it

SOMMARIO

1. Le modifiche all'attività di assistenza fiscale	pag.	3
2. Il sistema previgente	pag.	3
2.1 <i>Il visto di conformità</i>	pag.	3
2.2 <i>L'asseverazione</i>	pag.	5
3. Il sistema attuale	pag.	6
4. Gli effetti: peculiarità del rilascio del visto di conformità e dell'asseverazione	pag.	7
4.1 <i>Il visto di conformità</i>	pag.	7
4.2 <i>L'asseverazione</i>	pag.	9
5. Profili sanzionatori	pag.	12

* * * * *

1. Le modifiche all'attività di assistenza fiscale

Il decreto del ministro delle Finanze 18 gennaio 2001, n. 14¹ ha introdotto modifiche al decreto ministeriale 31 maggio 1999, n. 164², recante norme per l'assistenza fiscale resa dai Centri di assistenza fiscale per le imprese e per i dipendenti, dai sostituti d'imposta e dai professionisti ai sensi dell'articolo 40 del d.lgs. 9 luglio 1997, n. 241.

Il decreto, composto da un solo articolo, dispone innanzitutto la soppressione della lettera c) del secondo comma dell'articolo 2 del citato decreto n. 164, disciplinante il cosiddetto "visto di conformità", nonché l'inserimento di un nuovo comma all'articolo 3 del medesimo decreto recante disposizioni in materia di "asseverazione".

2. Il sistema previgente

L'esame delle innovazioni in commento impone una breve ricostruzione del sistema dell'assistenza fiscale, limitatamente ai due istituti interessati dalle modifiche.

2.1 Il visto di conformità

Il cosiddetto "visto di conformità", istituito dall'articolo 35 del citato decreto legislativo n. 241 e attuato dall'articolo 2 del decreto ministeriale n. 164 del 1999, rappresenta il primo livello della struttura delineata dal legislatore in materia di assistenza fiscale.

La caratteristica che il suo rilascio implica il riscontro della corrispondenza dei dati esposti nella dichiarazione alle risultanze della relativa documentazione e alle disposizioni che disciplinano gli oneri deducibili e detraibili, le detrazioni e i crediti d'imposta, lo scomputo delle ritenute d'acconto, determina in primo luogo la circostanza che la certificazione in questione possa riguardare la dichiarazione di qualsiasi contribuente, a nulla rilevando la tipologia dei redditi da questo conseguiti.

¹ Pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* n. 41 del 19 febbraio 2001.

² Pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* n. 135 dell'11 giugno 1999.

Nel caso in cui, invece, il contribuente risulti titolare di redditi d'impresa e/o di lavoro autonomo, il rilascio del visto di conformità implicava inoltre:

- la verifica della regolare tenuta e conservazione delle scritture contabili obbligatorie ai fini delle imposte sui redditi e dell'imposta sul valore aggiunto;
- la verifica della corrispondenza dei dati esposti nella dichiarazione alle risultanze delle scritture contabili e di queste ultime alla relativa documentazione;
- l'attestazione della congruità dell'ammontare dei ricavi o dei compensi dichiarati a quelli determinabili sulla base degli studi di settore, ove applicabili, ovvero l'attestazione di cause che giustificano l'eventuale scostamento.

E' evidente, in proposito, che nei confronti di queste categorie di soggetti il legislatore si fosse preoccupato, mediante la previsione dei riscontri aggiuntivi appena elencati, di ricomprendere obbligatoriamente ai fini dell'attestazione di congruità formale della dichiarazione anche le verifiche in ordine alla regolarità della tenuta e redazione delle scritture contabili, ovviamente in esito alla relativa documentazione.

Inoltre, nel caso in cui nei confronti delle medesime categorie si fossero rese applicabili le presunzioni derivanti dagli studi di settore, il rilascio del visto di conformità era ulteriormente subordinato all'attestazione della congruità dei ricavi o compensi dichiarati rispetto alle soglie previste da Ge.ri.co. ovvero, in caso contrario, all'attestazione delle cause che potevano giustificare il disallineamento dalle soglie di congruità risultanti dagli studi.

Per quanto riguarda l'esercizio dell'attività di assistenza fiscale da parte del professionista contabile, è opportuno ricordare che questa si rende possibile, ai sensi dell'articolo 35, comma 3, del più volte citato d.lgs. n. 241 del 1997 e previa abilitazione dello stesso, soltanto relativamente alle dichiarazioni dallo stesso predisposte.

In base all'articolo 23 del regolamento di attuazione – il d.m. n. 164 del 1999 - il professionista rilascia il visto di conformità se ha predisposto le dichiarazioni e tenuto le relative scritture contabili: a tal fine, le dichiarazioni e le scritture contabili si intendono predisposte e tenute dal profes-

sionista anche quando sono predisposte e tenute direttamente dallo stesso contribuente o da una società di servizi di cui uno o più professionisti possiedono la maggioranza assoluta del capitale sociale, a condizione che tali attività siano effettuate sotto il diretto controllo e la responsabilità dello professionista medesimo.

2.2 L'asseverazione

Per quanto riguarda l'asseverazione, istituita dall'articolo 35, comma 1, lettera *b*), del d.lgs. n. 241 del 1997 e attuata dall'articolo 3 del decreto ministeriale n. 164 del 1999, ci si trova dinanzi ad uno strumento previsto, nell'ambito del sistema dell'assistenza fiscale, per una ridotta platea di contribuenti.

L'istituto, infatti, consistente nell'attestazione della corrispondenza degli elementi contabili ed extracontabili comunicati all'Amministrazione finanziaria e rilevanti ai fini dell'applicazione degli studi di settore con quanto risultante dalle scritture contabili e da altra idonea documentazione, assume valenza esclusivamente nei confronti dei contribuenti sottoposti alla disciplina dello strumento matematico - statistico previsto dall'articolo 10 della legge n. 146 del 1998.

L'Amministrazione finanziaria riguardo l'esecuzione degli adempimenti da eseguire a cura del professionista, strumentali al rilascio dell'asseverazione, ha avuto modo di prospettare³, seppure a titolo esemplificativo, la necessità di accertare:

- che il costo del venduto comunicato ai fini dell'applicazione degli studi di settore risulti effettivamente uguale alla differenza tra le esistenze iniziali più gli acquisti dell'esercizio e le rimanenze finali così come risultanti dalla contabilità, senza necessità di effettuare, a tal fine, accertamenti in ordine alla reale consistenza delle giacenze fisicamente esistenti in magazzino;
- che i dati relativi ai beni strumentali diversi dagli immobili di cui si è tenuto conto nell'applicazione degli studi di settore trovino corrispondenza con quanto annotato nel registro dei beni ammortizzabili o nel libro degli inventari o, per i soggetti in regime di contabilità

³ Circolare ministeriale 21 maggio 1999, n. 110/E: "Studi di settore. Modalità di applicazione", paragrafo 4.4.

- semplificata, nel registro degli acquisti tenuto ai fini Iva;
- che le altre spese, indicate nelle dichiarazioni e rilevanti ai fini degli studi, corrispondano effettivamente ai relativi importi annotati nelle scritture contabili.

Sempre in via interpretativa è stato invece previsto che l'asseverazione non deve essere effettuata relativamente ai dati:

- per i quali è necessario esaminare l'intera documentazione contabile o gran parte di essa come nel caso della rilevazione di fatti la cui rappresentazione è richiesta attraverso l'indicazione di dati espressi in forma percentuale;
- che implicano valutazioni non rilevabili documentalmente e che, come tali, non possono che essere effettuate dal contribuente, quali ad esempio le fasi del ciclo produttivo effettuate dall'imprenditore;
- relativi alle unità immobiliari utilizzate per l'esercizio dell'attività.

3. Il sistema attuale

In base alle previgenti disposizioni, quindi, risultava abbastanza evidente la disarmonia rappresentata dalla circostanza che, nell'ambito del rilascio del visto di conformità fosse prevista l'attestazione concernente le risultanze degli studi di settore.

L'incongruenza non era tanto ravvisabile nella circostanza che si trattasse di un ulteriore adempimento da porre in essere nei confronti dei contribuenti titolari di redditi d'impresa o di lavoro autonomo - per i quali sono comunque dovuti da parte del professionista contabile i riscontri supplementari in ordine alla regolare tenuta e conservazione delle scritture contabili nonché della rispondenza con la relativa documentazione - quanto piuttosto della sua collocazione nell'ambito di uno strumento di certificazione diverso da quello teorizzato dal legislatore per gli studi di settore (l'asseverazione).

La modifica recata dal decreto in commento, quindi, realizza un primo effetto di razionalizzazione dei primi due livelli del sistema dei visti mediante la concreta traslazione dell'attestazione relativa alle risultanze degli studi di settore dal "visto di conformità" alla "asseverazione".

Pertanto, il visto di conformità si profila ora, e quindi a valere già sulla

tornata dichiarativa di Unico 2001, quale strumento che anticipa in buona parte, a cura del professionista contabile certificatore, i controlli formali disciplinati dagli articoli 36-*bis* e 36-*ter* del d.p.r. n. 600 del 1973 e 54-*bis* del d.p.r. n. 633 del 1972, rispettivamente previsti ai fini delle imposte dirette e dell'imposta sul valore aggiunto.

L'asseverazione, d'altro canto e sempre per effetto delle modifiche in commento, incrementa dunque la sua tipicità di strumento di certificazione appositamente previsto ai fini dell'applicazione degli studi di settore, con un'ulteriore attribuzione rispetto a quanto oggetto di traslazione dal "vecchio" visto di conformità.

In effetti, il nuovo secondo comma dell'articolo 3 del d.m. n. 164 del 1999 aggiunto dal decreto ministeriale in commento, prevede che con l'asseverazione, oltre alla congruità dell'ammontare dei ricavi, possano inoltre essere attestate anche le cause che giustificano un'incoerenza rispetto agli indici economici individuati dagli studi di settore.

La modifica introdotta dal legislatore, quindi, completa la potenziale efficacia dell'asseverazione atteso che, come noto, il monitoraggio operato dagli studi di settore riguarda tanto la congruità dei ricavi o compensi dichiarati dal contribuente quanto la coerenza di determinati indicatori economici, variabili in dipendenza della tipologia di attività per la quale lo strumento economico - statistico è stato approvato, rappresentanti la condizione di normalità comportamentale dei contribuenti esercenti la medesima attività economica.

4. Gli effetti: peculiarità del rilascio del visto di conformità e dell'asseverazione

4.1 Il visto di conformità

Per le caratteristiche che gli sono proprie, il visto di conformità da un lato garantisce ai contribuenti assistiti il corretto assolvimento di taluni adempimenti tributari e, dall'altro, agevola l'Amministrazione finanziaria nella selezione delle posizioni da controllare e nell'esecuzione dei controlli di propria competenza.

L'attività di "filtro" svolta dal professionista contabile che, come detto, surroga l'attività di controllo sia "automatica" sia "formale" attualmente

prevista nell'ordinamento tributario, garantisce quindi la corretta determinazione di oneri deducibili e detraibili, delle detrazioni d'imposta e delle ritenute d'acconto nonché degli imponibili e dei conseguenti importi dovuti a titolo di saldo o di acconto ovvero i rimborsi spettanti.

Ne deriva, quindi, che a seguito dei controlli "automatici" che l'Amministrazione finanziaria è comunque tenuta ad eseguire – quelli previsti, per inciso, dall'articolo 36-*bis* del d.p.r. n. 600 del 1973 – potrebbero emergere unicamente eventuali irregolarità o discordanze in ordine alla congruità e alla tempestività dei versamenti dovuti, il cui controllo esula dai riscontri del professionista la cui esecuzione è prevista per legge ai fini del rilascio della certificazione.

Pertanto, è ragionevole ritenere che l'attività di controllo propriamente "formale" dell'Amministrazione finanziaria – ossia quella prevista dall'articolo 36-*ter* del d.p.r. n. 600 del 1973, che contempla l'intervento dell'elemento umano per l'effettuazione dei riscontri – si concentri essenzialmente su dichiarazioni sprovviste del visto di conformità, suscettibili di contenere incongruenze rispetto alle dichiarazioni "vistate"⁴.

Ciò, se rappresenta un indubbio vantaggio per il contribuente nei cui confronti è stato rilasciato il visto, non deve comunque indurre a ritenere che per i motivi ampiamente descritti in precedenza debba necessariamente ravvisarsi l'inerzia dell'Amministrazione finanziaria della necessaria attività di controllo.

In proposito, infatti, l'articolo 26 del decreto ministeriale n. 164 del 1999 prevede appositi criteri selettivi finalizzati a verificare la correttezza del visto di conformità rilasciato, con evidenti finalità di deterrenza nei confronti di ipotetiche condotte di rilascio "infedele" della certificazione in esame.

E' opportuno sottolineare come il rilascio del visto di conformità, in particolare per le dichiarazioni che il professionista contabile trasmetterà

⁴ Tale conclusione sembra dedursi dal passo della circolare ministeriale 17 giugno 1999, n.134/E, che, in esito al rilascio del visto di conformità, chiarisce come <<Il più incisivo utilizzo di strutture intermedie (Caf e professionisti) tra contribuenti e Amministrazione finanziaria consente a quest'ultima di diversificare i criteri di selezione delle posizioni da sottoporre a controllo formale e di razionalizzare l'impiego delle risorse disponibili, senza comunque far venire meno la necessaria azione di controllo >>.

telematicamente all'Amministrazione finanziaria, rappresenti uno sbocco pressoché fisiologico alla relativa attività preliminare di redazione e predisposizione.

In effetti, non è superfluo ricordare come nell'ambito della procedura prevista per la presentazione per via telematica siano contemplati ben due controlli della dichiarazione: il primo, a cura del professionista contabile, mediante il *software* utilizzato per la redazione della dichiarazione ovvero tramite quello distribuito gratuitamente dall'Agenzia delle entrate che permette di verificarne la conformità al formato elettronico; il secondo, a cura dell'Amministrazione finanziaria, nella fase successiva all'invio effettuato dal professionista che potrà concretizzare la presenza di incongruenze nelle informazioni esposte o di importi che non rispettano le regole di calcolo automatico.

Risulta pertanto evidente come il rilascio del visto di conformità proietti la sua portata garantista anche nei confronti del professionista contabile.

L'invio di dichiarazioni corredate della certificazione in esame sembra quindi ragionevolmente prospettare, a fronte della possibile limitata inclusione delle stesse nelle posizioni selezionate per l'esecuzione dei controlli formali da parte dell'Amministrazione finanziaria, una riduzione dell'incidenza di contestazioni per violazioni di carattere formale con quanto ne consegue in termini di risparmio di risorse della struttura professionale (abbastanza spesso impiegate anche infruttuosamente al fine di porre rimedio ad errori causati dall'Amministrazione finanziaria).

4.2 L'asseverazione

Le peculiarità dell'asseverazione dei dati rilevanti ai fini degli studi di settore inducono a prospettare, in relazione alla stessa, effetti del tutto diversi rispetto a quelli che caratterizzano il visto di conformità.

La possibile efficacia da riconoscere allo strumento in esame appare esclusivamente ravvisabile nella possibilità di attestare le cause degli scostamenti eventualmente registrati dal contribuente tra quanto dichiarato e quanto invece presunto in base all'applicazione degli studi di settore.

In proposito, occorre necessariamente riferirsi alla disciplina vigente prima della modifica recata dal decreto 18 gennaio 2001, ossia quando la possibilità di attestare lo scostamento del contribuente, seppure limitatamente alla non congruità dei ricavi o dei compensi, era prevista nell'ambito del visto di conformità.

Ebbene, in occasione dei chiarimenti forniti agli uffici periferici⁵, l'Amministrazione finanziaria ebbe modo di rilevare l'incidenza del visto di conformità relativamente alle dichiarazioni dei soggetti titolari di reddito di lavoro autonomo o d'impresa ai fini della selezione e dell'esecuzione dei controlli sostanziali.

Il rilievo del rilascio del visto di conformità nell'ambito dell'attività di controllo sulla corretta applicazione degli studi di settore sarebbe dunque ravvisabile nella circostanza che *<<...saranno diversamente considerate le posizioni dei soggetti che risultano aver dichiarato un ammontare non congruo di ricavi o di compensi e quelle per le quali è stata attestata la sussistenza di cause che giustificano lo scostamento.>>*.

A fronte della transizione dal visto di conformità all'asseverazione della possibilità di addurre cause giustificative degli scostamenti registrati dal contribuente – peraltro, come detto, anche in ordine all'eventuale incoerenza dei valori degli indicatori economici – è dunque auspicabile un nuovo chiarimento ministeriale che operi, nei fatti, la traslazione degli effetti innanzi illustrati dal visto di conformità all'asseverazione quale conseguenza naturale della modifica normativa in esame.

Peraltro, essendo ancora prematuri i tempi per l'avvio dei primi controlli sostanziali sulle posizioni di non congruità e di incoerenza dei contribuenti soggetti alla disciplina degli studi di settore, non appare del tutto chiaro il concreto beneficio potenzialmente derivante al contribuente "asseverato".

La "diversa considerazione" da riconoscere alle dichiarazioni per le quali sussiste la comunicazione di cause giustificative degli scostamenti rispetto alle soglie previste dagli studi di settore, non delinea infatti in misura concreta il tratto distintivo attribuibile all'asseverazione (né, men che meno, sono ragionevolmente prospettabili scenari procedurali del contraddittorio diversi da quelli ordinariamente previsti per la generalità dei contribuenti).

Con buona probabilità, si tratta di un'endiadi rafforzativa degli effetti dello strumento di certificazione, avente essenzialmente la finalità di incremen-

⁵ Si veda il paragrafo 5 della circolare ministeriale 17 giugno 1999, n. 134/E, intitolato "Effetti del visto di conformità e attività di controllo".

tarne l'*appeal* nella sua iniziale fase applicativa.

A prescindere da un eventuale futuro intervento dell'Agenzia delle entrate che chiarisca i possibili scenari derivanti dalle modifiche delle quali si discute, è ora interessante prospettare qualche aspetto che induce a ritenere opportuno il rilascio dell'asseverazione in particolare nei confronti dei contribuenti non allineati alle risultanze degli studi di settore.

In effetti, la contrapposizione all'Amministrazione finanziaria delle cause ritenute giustificative dello scostamento dalle risultanze dell'automatismo accertativo contestualmente alla presentazione della dichiarazione, va giudicata positivamente per i riflessi legati all'immediata impostazione di una linea di difesa nei confronti delle pretese derivanti dall'applicazione degli studi di settore.

Non è superfluo sottolineare, infatti, come la costruzione di tesi da contrapporre alle citate presunzioni si riveli certamente più difficoltosa se operata a distanza dalla presentazione della dichiarazione relativa al periodo d'imposta posto sotto osservazione (soprattutto per quanto riguarda la ponderazione di elementi e circostanze di natura soggettiva che più sensibilmente di altri sbiadiscono nel tempo).

Per inciso, proprio le peculiarità delle modalità applicative degli studi di settore e delle correlate presunzioni, soprattutto per quanto riguarda l'inversione dell'onere della prova, suggeriscono di impostare per tempo le strategie difensive: tale attività, infatti, potrà efficacemente integrare la migliore assistenza del cliente nella successiva fase contraddittoria e/o contenziosa.

In tal senso, dunque, è auspicabile un ricorso del professionista al rilascio dell'asseverazione per le citate posizioni dissonanti dagli studi di settore che, all'atto dell'esperimento del successivo controllo, lo vedrebbero comunque coinvolto nell'attività di assistenza del cliente.

Va sottolineato, infine, come l'attestazione della cause ritenute giustificative ai fini degli scostamenti – tanto che si tratti di argomentazioni ravvisate dal cliente quanto delineate dal professionista contabile – sia il frutto di un'attività meramente discrezionale e, in quanto tale, opinabile dall'Amministrazione finanziaria alla quale la stessa è rivolta.

5. Profili sanzionatori

Per quanto attiene ai profili sanzionatori correlati all'esercizio delle attività di assistenza fiscale sinora esaminate, fermo restando l'impianto sanzionatorio specificamente delineato per le violazioni eventualmente commesse in esito al rilascio delle certificazioni (in specie, la concretizzazione della fattispecie della certificazione "infedele"), non sembra prospettarsi un aggravamento delle responsabilità del professionista contabile rispetto a quanto ordinariamente previsto nell'ambito del decreto legislativo n. 472 del 1997.

In particolare, nessuna responsabilità potrà essere attribuita al professionista nei casi in cui le certificazioni vengano rilasciate a fronte dell'esibizione di documentazione mendace né, per quanto attiene specificamente all'asseverazione, potrà parimenti essere attribuita alcuna colpa al professionista contabile il quale adduca cause giustificative degli scostamenti che non trovino successivamente accoglimento presso gli uffici finanziari.

Il Presidente

PAOLO MORETTI

