

FACOLTÀ DI ECONOMIA

CATTEDRA DI DIRITTO TRIBUTARIO

L'EVOLUZIONE DEGLI STUDI DI SETTORE E IL LORO

ADEGUAMENTO ALLA CRISI GLOBALE

Relatore:

Prof. Fabio Marchetti

Candidato:

Marco Di Gennaro

matr. 135451

ANNO ACCADEMICO 2008-2009

INDICE

INTRODUZIONE

CAPITOLO PRIMO: L'evoluzione degli studi di settore

- 1.1 *L'Accertamento tributario: Generalità.*
- 1.2 *Le procedure di accertamento*
- 1.3 *I coefficienti presuntivi e di congruità*
- 1.4 *I Parametri*

CAPITOLO SECONDO: Analisi degli studi

- 2.1 *Studi di Settore*
- 2.2 *Le modalità di raccolta delle informazioni*
- 2.3 *Analisi della territorialità generale*
 - 2.3.1 *Definizione delle aree territoriali omogenee*
- 2.4 *Applicabilità degli studi di settore*

CAPITOLO TERZO: Studi di settore e correttivi 2009

- 3.1 *La nuova normativa sugli studi di settore*
- 3.2 *Gli studi di settore in tempi di crisi*
- 3.3 *Conclusioni*

CONCLUSIONI

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

RIFERIMENTI SITOGRAFICI

Introduzione

L'obiettivo di questo lavoro è quello di analizzare un fenomeno che, anno dopo anno, sta acquistando un'importanza sempre crescente ovvero quella degli studi di settore. Infatti rispetto ai primi strumenti, utilizzati dall'amministrazione finanziaria per combattere l'evasione dei contribuenti, è stata notevole l'evoluzione degli stessi divenuti sempre più complessi e precisi e che inoltre, hanno portato ad assoggettare un numero sempre crescente di individui facendo divenire questi strumenti un fenomeno di carattere economico-sociale. Attraverso un discorso semplicistico potremmo definire gli studi di settore come una metodologia di accertamento che si basa sulla valorizzazione statistica della capacità produttiva del contribuente.

Essi esprimono quindi specifici schemi accertativi fondati esclusivamente su parametri di tipo matematico-statistico, finalizzati a tradurre la forza produttiva dei contribuenti uniti in gruppi omogenei, i cosiddetti cluster, in relazione alla specifica attività economica esercitata, in valori quantitativi profondamente realistici.

Nella prima parte, partendo dalla riforma degli anni settanta nella quale si stabilì che l'imponibile avrebbe dovuto basarsi su un presupposto incontrovertibile ovvero la contabilità, viene analizzato l'accertamento in via generale andando a spiegare in particolare quello induttivo, che risulta essere determinante in relazione agli studi di settore. All'interno dello stesso capitolo poi vengono analizzati anche i coefficienti presuntivi e di congruità che possono essere definiti sotto, un profilo temporale, come quel passaggio immediatamente precedente agli studi di settore.

Il capitolo secondo introduce il fenomeno degli studi di settore nel dettaglio. Vengono analizzati gli elementi che lo compongono e quelli di carattere matematico-statistico con i quali vengono costruiti. In seguito vengono evidenziati i soggetti interessati e le cause di non applicabilità, gli elementi caratteristici come quello della territorialità in modo da rappresentare il fenomeno nel suo complesso.

Infine nell'ultima parte viene esposta l'ultima disciplina degli studi, considerando le variazioni che si sono avute rispetto all'anno precedente. Quindi partendo dagli studi del 2008 si arriva a quelli presentati quest'anno offrendo particolare rilevanza ai correttivi congiunturali anti-crisi stabiliti per conformare anche questo importante strumento di accertamento al clima di scarsa stabilità economica in cui ormai versa l'intera economia globale.

Capitolo Primo

L'EVOLUZIONE DEGLI STUDI DI SETTORE

1.1 L'Accertamento tributario : Generalità.

Gli studi di Diritto tributario hanno avuto la loro origine negli anni trenta quando il diritto tributario si separò da quello amministrativo e dalla scienza delle finanze. Questi studi diedero enorme risalto al fenomeno dell'accertamento tributario. All'inizio, l'accertamento venne considerato come quel complesso di attività previste dalla legge per rendere certa un'obbligazione tributaria al verificarsi di un presupposto *ex lege*.

Era quindi la stessa amministrazione pubblica che attraverso una serie di accertamenti andava a determinare il *quantum debeatur* dell'obbligazione tributaria. Molte sono state nel tempo le teorie che si sono avanzate adeguandosi al tipo di legislazione vigente. Nello specifico, con il T.u.i.d del 1958 n.645 si erano andate formando in dottrina due opinioni divergenti relativamente alla natura dell'accertamento: quella della teoria costitutiva, particolarmente enfatizzata da Allorio¹ e Berliri², e quella dichiarativa sostenuta da A. D. Giannini³ e da Tesoro.

A tal proposito sembra importante ricordare che a quell'epoca vi era un modello di riscossione differente rispetto a quello attuale, che ha potuto sicuramente influire sulla nascita di diverse teorie: le imposte principali, infatti, non

¹ Cfr. Allorio, Diritto processuale tributario, Milano, 1942

² Cfr. Berliri, Appunti in tema di accertamento, in Riv. It. dir. Fin., 1938

³ Giannini, L'accertamento dell'imposta, Milano 1937

erano rimosse attraverso l'autoliquidazione ma venivano percepite attraverso un esplicito atto dell'Amministrazione finanziaria.

Per quanto concerne la teoria dichiarativa essa affermava che l'accertamento aveva, appunto, solo funzione di dichiarare, rispetto ad una obbligazione già sorta al momento della verifica del presupposto di fatto, il quantum, avendo pertanto solo valenza sostanziale. Parte della dottrina però esaltava la teoria costitutiva secondo cui l'accertamento non si limitava ad una mera dichiarazione ma bensì costituiva l'obbligazione tributaria stessa. Infatti solo da questo momento potevano essere applicate le norme civilistiche delle obbligazioni. Questa teoria era ulteriormente avvalorata dal fatto che il soggetto passivo non poteva adempiere alla propria obbligazione prima che l'amministrazione finanziaria non avesse richiesto l'adempimento.

Queste teorie però si mostrarono fortemente inadeguate a rappresentare la molteplicità degli schemi applicativi dei tributi, portando il legislatore a superarle con la riforma del 1971/1973 che modificò la normativa sia da un punto di vista sostanziale che procedurale. Ad oggi possiamo considerare l'accertamento come quel complesso di atti dell'amministrazione pubblica volti ad assicurare il rispetto delle norme impositive. Si tratta di un'attività amministrativa tipica, riconosciuta dalla stessa Costituzione il cui fine è indicato dall'art. 53: "tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva". Tipica poiché è la stessa legge che fornisce all'amministrazione una serie di poteri per raggiungere il suo obiettivo. Essi includono la ricerca dei dati in maniera diretta presso il contribuente attraverso ispezioni, verifiche ed accessi, attraverso documenti recepiti dagli uffici tributari nonché da controlli nei confronti di terzi che si ritengono utili per ottenere informazioni atte a reprimere il fenomeno evasivo anche se solitamente queste vengono subordinate ad un'autorizzazione da parte del P.M., poiché potrebbero ledere alcuni diritti considerati in-

violabili come la riservatezza, la segretezza e il domicilio. Infatti, le informazioni acquisite in violazione delle norme imperative rendono nullo l'accertamento a causa di un vizio formale del procedimento⁴.

1.2 Le procedure di accertamento

Per procedimento⁵ s' intende ogni fatto caratterizzato da un succedersi di momenti coordinati verso un determinato risultato giuridico. Quindi una volta verificatosi il presupposto di fatto del tributo si susseguono una serie di atti intermedi che rendono realizzabile l'obbligazione tributaria, in quanto con essi si individuano il soggetto passivo, la base imponibile nonché il debito d'imposta.

Terminata la fase istruttoria, la fase di accertamento termina o con un controllo che rileva la certezza dei dati dichiarati e quindi il procedimento s' interrompe, o con un avviso di accertamento nel caso in cui viene rilevata infedeltà nella dichiarazione o addirittura questa non sia stata presentata. Il nostro ordinamento annovera diverse tipologie di accertamento che possono essere così rilevate:

Accertamento analitico (art. 38, comma 2). Ricostruisce l'imponibile considerando le singole componenti reddituali. Per quanto concerne le persone fisiche si ha accertamento analitico quando il reddito complessivo imponibile si determina in relazione alle singole categorie di reddito; l'Amministrazione Finanziaria conosce le fonti di reddito del contribuente, determina le singole categorie di reddito e calcola l'imponibile sommando le stesse. Per i redditi d'impresa, l'accertamento analitico è quello effettuato determinando e rettificando singole

⁴ Vedi R. Lupi, *Lezioni...*;cit., pag. 172 ss.

⁵ Art. 31 ss. Del D.P.R. 600/1973

componenti, sia attive sia passive, del reddito. E' necessario quindi che le scritture contabili risultino essere attendibili e che se ne rettifichino semplicemente singole risultanze; questo sta alla base della definizione del termine analitico - contabile⁶.

Accertamento sintetico (art. 38, comma 4). Il reddito imponibile è determinato in misura complessiva partendo da elementi e circostanze di fatto certi e non dalle singole fonti di reddito. Si mira quindi a determinare un reddito complessivo netto, pertanto non hanno rilievo le spese di produzione del reddito e non sono deducibili gli oneri di cui all'art. 10 del TUIR. L'accertamento sintetico è ammesso solo se il reddito accertabile si discosta da quello dichiarato per almeno un quarto. E' comunque data al contribuente la facoltà di dimostrare, con idonea documentazione, che lo scostamento rispetto al reddito determinato sinteticamente è dovuto, in tutto o in parte, da redditi non tassabili ovvero può dimostrare di aver utilizzato disponibilità economiche di natura non reddituale.

L'ufficio per quantificare il reddito sintetico dispone di una serie di strumenti. In primis occorre dire del "*redditometro*" che consente di determinare l'incongruenza tra reddito dichiarato e tenore di vita. La tabella allegata al D.M. del 10 settembre 1992 ha individuato alcuni elementi da considerare per stabilire se il tenore di vita di una persona fisica non sia in linea con il reddito dichiarato. Gli elementi sono ad esempio, aeromobili, navi e imbarcazioni da diporto, automobili e altri mezzi di trasporto, residenze principali e secondarie, collaboratori familiari, cavalli ed altri elementi la cui disponibilità è indicativa di uno status di un certo livello. Dati questi indici l'ufficio quantifica il reddito utilizzando i coefficienti stabiliti dal decreto e procede ad accertare sinteticamente il maggior reddito quando quello dichiarato non è congruo rispetto alla determinazione di cui sopra per due o più periodi d'imposta. Naturalmente il contribuente può con-

⁶ Art. 39, comma 1, lettera c del D.P.R. 29 settembre del 1973

testare sia la sussistenza dei fatti indice che la quantificazione del reddito stesso. In sede processuale spetta all'ufficio dimostrare la sussistenza dei fatti-indice.

L'accertamento sintetico, oltre che in base ai fatti-indice tipici considerati dal redditometro, può essere fatta anche considerando altri fatti, tra cui ha un certo rilievo la spesa per incrementi patrimoniali. Si tratta di spese sostenute, ad esempio, per l'acquisto di titoli azionari, immobili etc. Quando l'esborso è molto elevato rispetto ai redditi dichiarati, si presume che siano stati utilizzati redditi non dichiarati. Salvo prova contraria la spesa si presuppone sostenuta con redditi conseguiti, in quote costanti, nell'anno in cui è stata effettuata e nei cinque anni precedenti.

Affianco a questi due metodi bisogna ricordare una prassi usata prima del redditometro. Questa si fondava sull'assunto che, considerando determinate spese, si potesse calcolare il reddito; quindi attraverso la ricostruzione della spesa globale veniva calcolato il reddito globale. In pratica veniva quantificata la somma spesa dal singolo contribuente e dal suo nucleo familiare nel periodo d'imposta. A questa veniva aggiunta la c.d. quota – risparmio e così il reddito prodotto veniva considerato pari alla somma di quanto speso per vivere e dalla quota – risparmio.

Accertamento induttivo - extracontabile (art. 39, comma 2). E' utilizzato per l'accertamento del reddito d'impresa, quando la contabilità è considerata inattendibile nel suo complesso o si verificano altre situazioni che possono legittimare un accertamento induttivo. Questo è applicabile in quattro circostanze tassativamente previste dal nostro ordinamento e cioè:

- quando il reddito d'impresa non è stato indicato nella dichiarazione;
- quando dal verbale d'ispezione redatto ai sensi dell'art. 33, risulta che il contribuente non ha tenuto o ha comunque sottratto all'ispezione una o più

delle scritture contabili, ovvero quando le scritture medesime non sono disponibili per causa di forza maggiore;

- quando le omissioni e le false o inesatte indicazioni accertate mediante verbale d'ispezione ovvero le irregolarità formali delle scritture contabili sono così gravi, numerose e ripetute da rendere inattendibili nel loro complesso le scritture stesse per mancanza delle garanzie proprie di una contabilità sistematica;
- quando il contribuente non ha dato seguito all'invito a trasmettere o esibire atti o documenti e non ha risposto al questionario.

Nel caso in cui si presentino tali situazioni l'Ufficio, può avvalersi di tre facoltà:

- può avvalersi dei dati e delle notizie comunque raccolti o venuti a sua conoscenza;
- può prescindere in tutto o in parte dalle risultanze del bilancio e delle scritture contabili (se inesistenti);
- può avvalersi anche di presunzioni prive di requisiti di gravità, precisione e concordanza.

Accertamento analitico - induttivo (art. 39, comma 1, lettera d). E' utilizzato per l'accertamento dei redditi d'impresa. Quando l'impresa ha una certa dimensione e detiene la contabilità in maniera sistematica, il reddito degli imprenditori può essere calcolato su base contabile. Gli uffici procedono alla rettifica di singole componenti reddituali sulla base di:

- Presunzioni semplici (gravi, precise e concordanti)
- gravi incongruenze tra i ricavi, i compensi ed i corrispettivi dichiarati e quelli fondatamente desumibili dalle caratteristiche e dalle condizioni di esercizio della specifica attività svolta (art. 62-sexies, D.L. 30 agosto 1993)

- studi di settore (art. 62-sexies, D.L. 30 agosto 1993). Gli studi di settore, sulla base della raccolta sistematica di dati, sia di carattere fiscale che strutturale di un'attività e del suo contesto economico, sono uno strumento utilizzabile per valutare la capacità di produrre ricavi.

L'accertamento analitico - induttivo, quindi, può essere eseguito attraverso "presunzioni semplici", prescindendo, in tutto o in parte, dalle scritture contabili stesse e dai risultati del bilancio. Per tale ricostruzione l'amministrazione finanziaria potrà avvalersi dei dati e delle notizie comunque raccolti; potrà servirsi di presunzioni, questa volta anche prive di requisiti di gravità, precisione e concordanza. Sotto il profilo soggettivo è rivolta alla ricostruzione di redditi in base alle scritture contabili; in primo luogo quindi per le persone fisiche titolari di redditi d'impresa,⁷ ma anche alle persone fisiche titolari di redditi derivanti dall'esercizio di arti e professioni⁸, ai soggetti all'imposta sul reddito delle persone giuridiche⁹ nonché alle società di persone ed equiparate di cui all'art. 5 D.P.R. 917/1986.

Accertamento d'ufficio (art. 41 D.P.R. 600/1973) Nei casi di omessa dichiarazione l'Ufficio procede ad accertare l'effettiva consistenza dei redditi attraverso l'accertamento d'ufficio. Anche questo deve tendere alla ricostruzione del reddito effettivo sulla base del principio sancito nell'art. 53 della costituzione che chiede una capacità contributiva effettiva.

Accertamento integrativo (art. 43 DPR 600/1973) è l'accertamento con cui gli uffici, sulla base della sopravvenuta conoscenza di nuovi fatti, possono integrare i redditi precedentemente rettificati, notificando nuovi avvisi di accertamento.

⁷ Art. 39, comma 1, D.P.R. 600/1973

⁸ Art. 39 comma 3, D.P.R. 600/1973

⁹ Art. 40 comma 1, D.P.R. 600/1973

1.3 I coefficienti presuntivi e di congruità

Gli studi di settore rappresentano solamente l'ultima soluzione, da un punto di vista temporale, adottata dalla nostra amministrazione finanziaria per arginare il fenomeno dell'evasione fiscale.

Il legislatore elaborò, infatti, una serie di indici con l'obiettivo di calcolare i redditi posseduti dal contribuente. Questi venivano utilizzati durante l'accertamento induttivo esperibile quindi nei confronti di soggetti titolari di redditi d'impresa e di lavoro autonomo.

Tra questi grande rilevanza avevano i coefficienti presuntivi di compensi, ricavi e corrispettivi previsti dagli artt. 11 e 12 del D.L. n.69 del 2 marzo del 1989 (convertito con modificazioni dalla legge 27/04/1989 n. 154 successivamente modificato dall'art. 62-*quarter* del D.L. 30/08/1993, n. 331 convertito dalla legge del 29/10/1993) elaborati da parte del Ministero delle Finanze, i quali si avvalevano di una serie di elementi indiziari dati dallo stesso contribuente in base ai quali, secondo presunzioni, veniva rideterminato il reddito o il volume d'affari. Questi sono nati dall'esigenza di superare le incongruenze di un sistema di controlli che prendeva in considerazione i soli elementi formali, soprattutto la regolarità di tenuta delle scritture contabili.

Gli articoli 11 e 12 sopra citati prevedevano due diversi tipi di coefficienti cioè quelli di congruità e quelli presuntivi. Per quanto riguarda i primi, questi venivano calcolati in base alla somma algebrica degli elementi positivi e negativi di reddito e avevano come scopo quello di controllare i contribuenti minimi

anche detti forfettari¹⁰ e di andare ad evidenziare quelle anomalie che rendessero necessario un accertamento di tipo induttivo.

Parte della critica fece notare come i coefficienti di congruità non fossero altro che coefficienti di riscontro adatti per dare all'Amministrazione degli strumenti per attuare una selezione e quindi non potevano essere utilizzati per determinare la base imponibile; si tratta, in sostanza: "di coefficienti al risultato dei quali "parametrare" la dichiarazione del contribuente per trarne ragioni di convincimento da parte dell'Ufficio al fine dell'individuazione di un reddito imponibile ricostruito dal Fisco in contraddittorio con quello dichiarato dal contribuente".

Per quanto riguarda invece i coefficienti presuntivi questi venivano elaborati di anno in anno, e venivano applicati nel caso in cui, dopo una prima verifica effettuata sulla base dei coefficienti di congruità, la situazione del contribuente risultava essere alquanto anomala rispetto alla media.

La normativa presentava le indicazioni necessarie per individuare gli elementi per costruire questi indici. Così oltre a tener conto dell'andamento e del settore stesso dove operava il contribuente, bisognava tener conto anche di elementi di carattere geografico, socioeconomico, della dimensione dell'impresa, dal numero dei dipendenti e la loro retribuzione, dai consumi di materie nonché dai beni strumentali utilizzati nell'esercizio dell'attività e tutta una serie di parametri atti a valutare un particolare settore economico. Ad esempio per la determinazione degli indici di un'impresa spesso venivano analizzate due componenti come il fatturato e il numero dei dipendenti in relazione alle ore lavorative (*Figura 1*).

¹⁰ Categoria di contribuenti con ricavi e proventi non superiori a 18 milioni di lire.

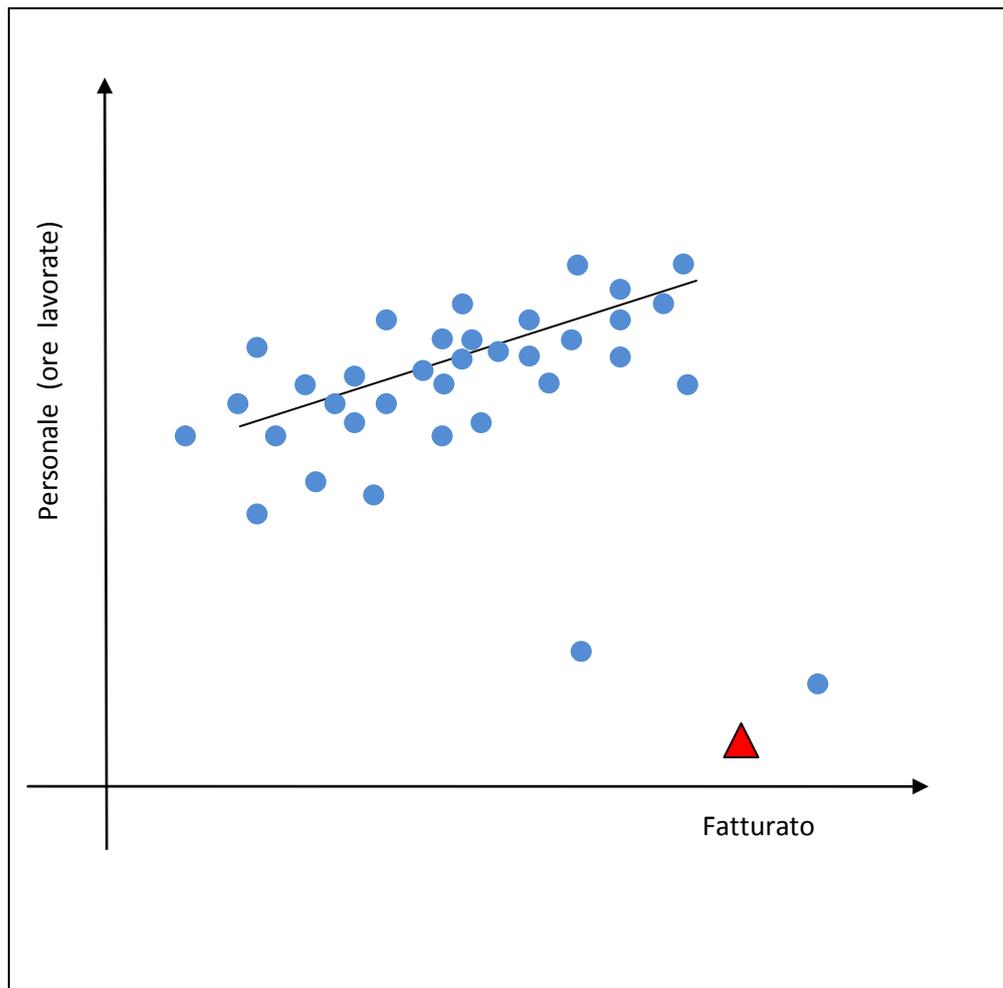


Figura 1 Il fatturato viene riportato sull'asse delle ascisse mentre il personale su quello delle ordinate. L'efficienza è situata in prossimità dalla mediana quindi quei punti che si trovano immediatamente al di sotto della stessa o al di sopra rappresentano imprese che, chi più chi meno, rientrano entro i limiti fissati dagli indici e quindi risultano essere congrui. Il triangolo evidenziato in rosso rappresenta invece un classico esempio di soggetto dedito all'evasione fiscale poiché è caratterizzato da un reddito elevato ma con un numero di dipendenti irrisorio evidenziando quindi una situazione ambigua.

La caratteristica comune di questi strumenti è quella di voler determinare l'ammontare dei ricavi, sulla base delle caratteristiche dell'attività svolta, sintetizzandole in formule matematiche.

Il meccanismo, poi, giungeva alla determinazione del reddito presunto moltiplicando i dati presi come parametro di riscontro per una serie di coefficienti previsti in apposite tabelle. I risultati ottenuti venivano sommati tra di loro così da ottenere i ricavi presunti; in seguito venivano sottratte le componenti negative realmente sostenute. La volontà del legislatore era quindi stata indirizzata ad un obiettivo di uniformità delle valutazioni a discapito dell'accuratezza delle stesse ma a vantaggio della certezza¹¹, intesa in senso relativo, dell'accertamento. Per le imprese di maggiori dimensioni, che avessero tenuto la contabilità ordinaria seguendo un principio di determinazione analitico del reddito sulla base della disciplina sancita dalla riforma del 1973¹², il fatto di rimanere all'interno delle soglie stabilite dai coefficienti non evitava un eventuale accertamento da parte dell'amministrazione finanziaria.

Questi indici portarono ad un acceso dibattito sul loro utilizzo. Parte della critica, infatti, sancì la discutibile validità dell'accertamento basato sui coefficienti. Questi vennero perfino considerati contrari a quanto affermato dall'art. 53 della Costituzione che parla di una tassazione basata sulla reale capacità contributiva del soggetto. Difatti attraverso l'utilizzo di questi coefficienti si andava a delineare un reddito "medio" che poteva essere differente dal reddito effettivo: la base imponibile non doveva essere pertanto costituita dal reddito che il contribuente o una categoria di contribuenti avrebbero mediamente potuto realizzare, ma dall'ammontare di reddito realmente percepito dal soggetto passivo ottenibile dalla differenza tra i ricavi e le spese sostenute. Naturalmente il contribu-

¹¹ Lupi, Argomentazioni op. cit. 636

¹² La cd. Visentini ter.

ente poteva dimostrare la non sussistenza di quegli elementi riconosciuti dai coefficienti così da tutelare la propria posizione.

Altro elemento che portò a considerazioni divergenti fu la valenza retroattiva di questi coefficienti. Le Commissioni tributarie hanno escluso più volte l'applicabilità di questi strumenti ad annualità precedenti rispetto alla loro emanazione. Di contro però parte della dottrina ne affermò con forza il carattere retroattivo risultante dalla possibilità di delineare un'applicazione della norma più favorevole nei confronti del contribuente.

Da ciò prese corpo la volontà del legislatore di innovare il sistema dell'accertamento rendendolo più chiaro e trasparente. Quest'aria di rinnovamento tracciò la strada per la futura nascita degli studi di settore. Difatti questi non sono altro che l'ultimo passo di questa metodologia, dove si è sviluppato un livello più sofisticato di realizzazione dello strumento. Però tra questi coefficienti e gli studi bisogna ricordare anche i parametri.

1.4 I Parametri

Dopo i coefficienti presuntivi e di congruità venne creata un'ulteriore metodologia rivolta ad accertare la capacità contributiva dei soggetti passivi ovvero quella dei parametri, materia disciplinata dall'art. 3, commi 181-189, della L. 28 dicembre 1995, n. 549.

Il comma 181 recitava che fino all'approvazione degli studi di settore, nei casi d'incompleta o assente dichiarazione la fase di accertamento prevedeva la possibilità di utilizzare i parametri ai fini della determinazione presuntiva dei ri-

cavi, dei compensi e del volume d'affari. Le disposizioni si applicavano nei confronti:

- a) dei soggetti diversi da quelli indicati nell'articolo 87 del T.U.I.R., approvato con decreto del Presidente della Repubblica il 22 dicembre 1986, n. 917, degli esercenti arti e professioni che avessero conseguito, nel periodo d'imposta precedente, compensi per un ammontare non superiore a 360 milioni di lire e che non avessero optato per il regime ordinario di contabilità;
- b) delle esercenti attività d'impresa o arti e professioni in contabilità ordinaria quando dal verbale d'ispezione redatto ai sensi dell'articolo 33 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600, risultava l'inattendibilità della contabilità ordinaria. Era la stessa legge a stabilire i criteri in base ai quali la contabilità ordinaria era da considerarsi inattendibile in presenza di gravi contraddizioni o irregolarità delle scritture obbligatorie ovvero tra esse e i dati e gli elementi direttamente rilevati.

L'articolo 184 stabilì che fosse il Ministero delle finanze in concomitanza al Dipartimento delle entrate, ad elaborare i parametri in base ai quali determinare i ricavi, i compensi e il volume d'affari attribuibili al contribuente in base alle caratteristiche e alle condizioni d'esercizio della specifica attività svolta. A tal fine sono identificati, in riferimento a settori omogenei di attività, campioni di contribuenti che hanno presentato dichiarazioni dalle quali si rilevano coerenti indici di natura economica e contabile; sulla base degli stessi sono determinati parametri che tengano conto delle specifiche caratteristiche dell'attività esercitata.

Capitolo Secondo

ANALISI DEGLI STUDI

2.1 Studi di settore

Superata la fase transitoria dei parametri, a seguito della riforma degli anni settanta, l'accertamento induttivo si basa sull'utilizzo degli studi di settore. Il sistema tributario, ante riforma, fondava la determinazione del reddito d'impresa e di lavoro autonomo, sulle risultanze delle scritture contabili. Questa situazione aveva portato all'introduzione di vincoli e controlli relativamente all'utilizzo, da parte degli uffici tributari, di accertamenti induttivi che dovevano considerarsi del tutto eccezionali e legittimati solo in presenza di gravi irregolarità contabili commesse dal contribuente. In tale contesto gli accertamenti induttivi erano destinati a costituire una quota marginale del totale delle rettifiche eseguite.

Si realizzò così una situazione paradossale, che finì per privilegiare il contribuente-evasore, il quale però aveva tenuto in regola le scritture contabili, penalizzando invece il contribuente che adempiva *in toto* alle proprie obbligazioni, ma che aveva semplicemente dimenticato di ottemperare ad alcune regole formali, come ad esempio la vidimazione di un registro contabile.

Gli studi di settore sono stati introdotti per superare le incongruenze del vecchio sistema, per disciplinare e prevenire eventuali conflitti, nel nuovo clima di lealtà e collaborazione tra Fisco e Contribuente, anche grazie all'introduzione di istituti come l'accertamento con adesione e l'autotutela. In questo nuovo rap-

porto assume finalmente importanza tutto quello che è utile a circostanziare la posizione fiscale effettiva del singolo contribuente in relazione alle caratteristiche oggettive della sua attività.

Gli studi vennero preferiti ai coefficienti, considerati di scarsa significatività ed eccessiva genericità, al contrario degli studi di settore capaci di analizzare una molteplicità di elementi e sintetizzarli al meglio, anche se parte della critica afferma che in realtà questi avrebbero dovuto integrare, piuttosto che sostituire, i dati dei coefficienti. Altra difficoltà dei coefficienti riguardava il limitato numero di indici e la formulazione degli elaborati prevalentemente dalle dichiarazioni, che in alcuni casi potevano essere fuorvianti per l'amministrazione finanziaria.

Prima di entrare nello specifico e quindi spiegare cosa siano gli “studi di settore”, sarebbe opportuno spiegare cosa si intenda per settore economico. La norma riguardante gli studi di settore non precisa nulla per inquadrare in modo unitario il fenomeno in questione, quindi non va a delineare alcun elemento atto a definire un settore economico.

Sono due i parametri che possiamo utilizzare per delineare il settore: uno attiene all'attività esercitata, l'altro riguarda i beni prodotti ed i servizi erogati. Pertanto potremmo raggruppare una serie di soggetti economici nel medesimo settore qualora svolgano attività simili, oppure se il prodotto/servizio erogato appartenga alla stessa categoria merceologica¹³.

Per quanto concerne il caso particolare “studio di settore” questo elemento viene analizzato sotto una duplice luce: settore come modello logico formale a carattere numerico oppure come modello puramente descrittivo privo quindi di una qualsiasi attinenza numerica. Questi due differenti punti di vista però analizzati singolarmente non possono rappresentare fedelmente l'effettivo valore degli

¹³ Mercurio - Verrecchia, Puntualizzazioni necessarie in tema di studi di settore, “ Il fisco ”.

studi. E' per questo che parte della dottrina ha affermato che solo una sintesi tra il modello descrittivo e quello numerico può riprodurre il vero significato di studio di settore, poiché diversamente si andrebbe a creare uno strumento sterile ed incapace di contrastare la lotta all'evasione. Dopo questa analisi, quindi, potremmo definire gli studi di settore come quello strumento che permette all'Amministrazione finanziaria di determinare, in via diretta o approssimativa, i ricavi dei soggetti appartenenti ad un determinato settore economico e quindi risulta essere uno strumento ausiliario all'accertamento dei redditi.

In realtà questi non rappresentavano una novità assoluta, perché in passato già esistevano degli studi di settore, realizzati con metodi artigianali predisposti in collaborazione con le associazioni di categoria ed approvati dal collegio degli ispettori delle II.DD, che venivano impiegati come strumento interno dell'Amministrazione finanziaria per supportare l'attività di verifica dei funzionari. Con la riforma del 1973 si cercò di indirizzare il sistema tributario verso l'utilizzo di un sistema analitico per la determinazione del reddito delle imprese e dei professionisti. Analitico nel senso che l'imponibile è determinato analiticamente, quindi, considerando voce per voce le componenti di ricavo e di costo risultanti dalle scritture contabili. In seguito durante gli anni ottanta vennero apportate nuove modifiche all'assetto normativo tributario sia con la "Visentini ter" sia con l'introduzione del "redditometro". Questo perché nonostante l'utilizzo di un sistema analitico di determinazione del reddito il fenomeno dell'evasione fiscale rimase molto elevato soprattutto da parte delle piccole e medie imprese. Da ciò si passò a strumenti di accertamento basate su stime induttive e presuntive. È proprio qui che si gettano le basi per l'elaborazione degli studi di settore.

La fonte normativa degli studi di settore va ricercata nel decreto Legge 30 agosto 1993 n.331 che prevedeva una serie di interventi urgenti in diversi settori

tra cui la disciplina dei centri di assistenza fiscale, la procedura dei rimborsi di imposta, e l'istituzione di una imposta erariale straordinaria.

L'art. 62 bis del citato decreto convertito nella legge 427/93 rubricato "Studi di settore", dispone che gli Uffici dell'Agenzia delle entrate, sentite le associazioni professionali e di categoria, procedono all'elaborazione di appositi studi in relazione ai vari settori economici con l'obiettivo di rendere più efficace l'azione accertatrice e permettere una più articolata determinazione dei coefficienti presuntivi di cui all'art. 11 del DL n. 69/89.

Nella formulazione originaria dell'articolo erano presenti anche una serie di elementi che dovevano indirizzare il legislatore nella formulazione degli studi di settore. Questi erano sia di carattere interno all'azienda come il processo produttivo, l'area di vendita, gli acquisti di beni e servizi, il capitale investito oppure di carattere esterno come l'andamento della domanda, il livello medio dei prezzi, la concorrenza. L'articolo 3, comma 180, della legge n.549 del 28 dicembre del 1995 sposta il termine per l'elaborazione degli studi di settore al 31 dicembre 1996 e la validità ai fini dell'accertamento viene fatta decorrere dal periodo d'imposta 1996. L'art. 3, comma 124, della Legge 23 dicembre 1996 n. 662 sposta definitivamente il termine per l'approvazione e la pubblicazione degli studi di settore al 31 dicembre del 1998. Per quanto concerne i periodi di imposta precedenti quindi quelli del 1996 e del 1997 rimangono in vigore gli accertamenti basati sui parametri. La norma che va a chiudere questa complessa gestazione degli studi di settore è l'art.10 della legge dell' 8 maggio 1998 n.146 rubricato "Modalità di utilizzazione degli studi di settore in sede di accertamento". In pratica gli studi di settore rappresentano il punto di arrivo del sistema di accertamento nell'ambito delle categorie professionali e delle imprese minori. Questi si basano su metodi matematico-statistici utili nell'attività di accertamento dei redditi e del giro d'affari sia delle imprese sia dei lavoratori autonomi atti nella lotta

all'evasione fiscale e hanno come obiettivo quello di identificare la capacità reddituale potenziale del contribuente medio di ogni categoria economica attraverso l'analisi dei dati dichiarati e di altri elementi extracontabili. Il contribuente che dichiara meno rispetto a quanto indicato dagli studi di settore è sottoposto ad accertamenti.

Nel tempo però ci si è resi conto che la capacità di produrre ricavi o conseguire compensi, anche all'interno di attività uguali, può cambiare notevolmente al variare di elementi di carattere strutturale e di mercato o della localizzazione territoriale.

Solo analizzando quelli elementi utilizzati dall'imprenditore e dal singolo professionista per gestire la propria attività, si possono ottenere risultati efficaci nell'azione di controllo. Gli "studi di settore" sono stati concepiti per essere utili in primo luogo al Fisco, ma al tempo stesso all'imprenditore o al professionista, nonché al Sistema Paese.

L'utilità per il Fisco risiede nella possibilità di ausilio circa le procedure di accertamento contro l'evasione.

L'imprenditore o il professionista possono utilizzare questo strumento a fini di una gestione interna, ad esempio misurando il livello oggettivo della propria efficienza economica in rapporto alle imprese simili o alle attività professionali. Gli studi di settore consentono di monitorare i modelli organizzativi all'interno dei settori economici, di effettuare la valutazione delle "performance" economiche dell'impresa e di conoscere meglio la capacità competitiva del singolo operatore economico considerato.

Gli studi inoltre consentono al Sistema Paese di disporre di uno strumento per monitorare le attività presenti sul territorio, distintamente per settori e loca-

lizzazione, e da utilizzare nelle scelte di programmazione economica da parte degli organi di governo.

2.2 Le modalità di raccolta delle informazioni

Per quanto riguarda le modalità di raccolta dei dati utilizzabili per l'elaborazione degli studi di settore, l'art. 62 bis prevede che gli uffici finanziari devono individuare campioni significativi di contribuenti, all'interno del medesimo settore economico, affinché possano essere sottoposti a controllo per individuare gli elementi che caratterizzano l'attività esercitata dal contribuente stesso, dando maggiore rilievo agli acquisti di beni e servizi, ai prezzi medi praticati, ai consumi di materie prime nonché sussidiarie, al capitale investito, ai beni strumentali ed altri elementi. Il Legislatore ha disciplinato le modalità di raccolta da parte dell'amministrazione pubblica circa gli elementi prima citati, questo solo dal 26 aprile del 1995. Oltre che attraverso le scritture contabili, i soggetti abilitati dalla legge possono ottenere importanti dati attraverso il questionario, che si basa sul principio di collaborazione molto forte tra contribuente e fisco. L'Agenzia delle Entrate non sempre ha ritenuto di procedere ad una richiesta separata di informazioni attraverso lo strumento del questionario per aggiornare la banca dati; esempio lampante è l'inserimento in diversi modelli di Comunicazione dei dati per gli studi di settore, allegati a Unico, o di ulteriori dati nei Quadri Z che possiamo considerare come dati complementari, che non entrano nella funzione statistica di calcolo dei ricavi stimati, ma che hanno solamente lo scopo di essere utilizzati per aggiornare, in un secondo momento, lo studio. I questionari vengono rivisti soventemente per rispecchiare al massimo la realtà econo-

mica del Paese¹⁴. Bisogna tener presente, infatti, che: "con decreto del Ministro delle finanze è istituita una commissione di esperti, designati dallo stesso Ministro tenuto anche conto delle segnalazioni delle organizzazioni economiche di categoria e degli ordini professionali. La commissione, prima dell'approvazione e della pubblicazione dei singoli studi di settore, esprime un parere in merito alla idoneità degli studi stessi a rappresentare la realtà cui si riferiscono".

L'obiettivo è quindi quello di incrementare ulteriormente e periodicamente la base dati dell'Agenzia dell'entrate o semplicemente aggiornare le informazioni già in possesso di questa. Considerando la mutevolezza delle variabili esaminate in sede di realizzazione del singolo studio di settore si rende necessaria una attività di revisione nel tempo, per poter cogliere al meglio la capacità di un'azienda o di un professionista di produrre ricavi o compensi. Si configurano differenti tipologie di questionari: quelli tradizionali per elaborare nuovi studi di settore e, quindi, assoggettare a questo strumento attività residuali per numerosità di contribuenti, e questionari per l'evoluzione di studi già realizzati. Basti pensare che, dal 1998 ad oggi, il numero degli studi di settore si è praticamente quadruplicato e le attività considerate sono cresciute in maniera esponenziale interessando una molteplicità di soggetti.

DATO	1998	2009
Studi in vigore	45	206
Attività economiche interessate	87	826

¹⁴ comma 7 dell'articolo 10 della legge 8 maggio 1998, n. 146

Contribuenti interessati	1.442.351	4.942.551
--------------------------	-----------	-----------

Precedentemente questi venivano inviati per posta ordinaria dall'anagrafe tributaria, e dovevano essere compilati e riconsegnati entro quindici giorni dalla data in cui erano stati ricevuti presso un qualsiasi Comando della guardia di finanza, avente sede nella provincia del domicilio fiscale e successivamente inviati ai Centri di servizio competenti. Oggi invece il questionario può essere compilato tramite web e quindi inviato in via telematica all'Agenzia delle entrate.

Analizzando molto in generale l'oggetto del questionario, sono molti i dati richiesti al contribuente: la localizzazione dell'esercizio distinguendo tra centro storico, quartiere, zona extraurbana isolata, zona extraurbana accentrata e centro commerciale al dettaglio; anno di apertura, anno di eventuale ristrutturazione dei locali; modalità di vendita, se in proprio, conto terzi, su licenza esclusiva ed in franchising; la tipologia dell'attività, se è di tipo stagionale, l'orario di apertura, i consumi di gas ed energia; i mezzi di trasporto altre attività collaterali ecc.

Si tratta quindi di informazioni extracontabili di natura microeconomica, analizzate da esperti del settore, che combinate con le altre informazioni già in possesso dell'amministrazione finanziaria, come ad esempio le dichiarazioni dei redditi, i dati dell'anagrafe tributaria, quelli Istat, Inps, Cerved, dovrebbero essere atte a calcolare la redditività dei soggetti all'interno dei vari settori economici. Tuttavia prescindendo dal fatto che non sempre le dichiarazioni dei contribuenti rispecchiano fedelmente la realtà, va discusso che la mancanza di rilevanza giuridica dei questionari potrebbe comportare la falsità degli stessi. Inoltre la mancata compilazione o la tardiva risposta non rende applicabile una sanzione.

Parte della critica ha recriminato sulla leggerezza nel tutelare questo importante strumento di raccolta dati, che potrebbe portare alla formulazione di studi di settore lontani dal saper rappresentare la reale capacità reddituale dei soggetti economici e quindi essere del tutto inutile rispetto allo scopo per il quale è stato creato, ovvero, rendere più efficace l'azione accertatrice da parte della Amministrazione finanziaria.

Dopo aver ricevuto i questionari viene svolta una fase di analisi volta a rilevare la completezza, la coerenza e l'esattezza di tutti i dati contenuti negli stessi e alla successiva eliminazione di quegli non significativi. Superato questo momento si vanno ad identificare i gruppi omogenei che operano in un dato settore attraverso la combinazione di due tecniche statistiche: quella dei cluster analysis¹⁵ e quella di tipo multivariato che prende il nome di analisi in componenti principali¹⁶ che, combinate opportunamente, vengono preferite a tecniche di clustering ritenute meno precise. I soggetti quindi vengono classificati in base ad un numero ridotto di fattori risultanti dalla combinazione di una serie di elementi di partenza. Questa operazione ha l'obiettivo di ridurre al minimo la perdita di informazioni, andando a creare dei gruppi fortemente omogenei sulla base delle relazioni tra le variabili che caratterizzano il gruppo stesso. Le variabili considerate sono quelle presenti all'interno del questionario andando però ad escludere quelle di carattere contabile così da determinare una classificazione sulla base di elementi come la clientela, la struttura organizzativa adoperata, l'area di mercato e di vendita alla quale ci si riferisce, la concorrenza, ecc.

¹⁵ Il Clustering o analisi dei cluster (dal termine inglese *cluster analysis* introdotto da Robert Tryon nel 1939), o analisi dei gruppi, è un insieme di tecniche di analisi multivariata dei dati volte alla selezione e raggruppamento di elementi omogenei in un insieme di dati. Tutte le tecniche di *clustering* si basano sul concetto di distanza tra due elementi. Infatti la bontà delle analisi ottenute dagli algoritmi di *clustering* dipende molto dalla scelta della metrica, e quindi da come è calcolata la distanza. Gli algoritmi di *clustering* raggruppano gli elementi sulla base della loro distanza reciproca, e quindi l'appartenenza o meno ad un insieme dipende da quanto l'elemento preso in esame è distante dall'insieme stesso.

¹⁶ "L'analisi in componenti principali, detta pure trasformata di Karhunen-Loève, KLT o trasformata di Hotelling) è una tecnica per la semplificazione dei dati utilizzata in ambito della statistica multivariata. Insieme all'analisi delle corrispondenze e all'analisi delle corrispondenze multiple, appartiene all'analisi fattoriale." Da Wikipedia .it

Dopo aver creato una serie di gruppi omogenei si va a definire la funzione di ricavo che si fonda sul metodo della regressione multipla che considera la relazione tra ricavi e altri elementi contabili secondo la formula:

$$Y=aV(1) + bV(2) + cV(3) + \dots + zV(n)$$

dove:

- Y è il ricavo che si intende calcolare;
- a, b, c,..., z rappresentano i coefficienti delle variabili individuati dagli studi di settore;
- V(1) V(2) V(3) sono le variabili prese in considerazione;

Questa articolata analisi di carattere matematico-statistico è alla base del software GERICO¹⁷ utilizzato per determinare il ricavo e il corrispondente intervallo di confidenza relativo ad ogni soggetto.

2.3 Analisi della territorialità generale

Obiettivo dell'analisi è quello di andare ad individuare aree territoriali omogenee sulla base delle caratteristiche dello sviluppo socio-economico del territorio, definito dal grado di benessere, dal livello di qualificazione professionale e dalla struttura economica.

La territorialità generale analizza le differenze che caratterizzano l'ambiente economico, le differenze che possono andare ad influenzare le caratteristiche della domanda finale di beni e servizi destinati all'uso comune, il bi-

¹⁷ Acronimo di Gestione dei ricavi e dei compensi

sogno di utilizzare servizi professionali, le condizioni in cui l'impresa svolge la propria attività.

Questa analisi è stata condotta a livello di singolo Comune attraverso un percorso ben definito. Il primo passo è stato quello di scegliere un insieme di indicatori che permettano di cogliere gli aspetti precedentemente mostrati, ed in secondo luogo l'identificazione di aree territoriali omogenee rispetto a tali indicatori. Questi sono stati valutati in modo da misurare il grado di scolarizzazione, il livello di benessere e lo sviluppo economico produttivo del territorio.

Gli indicatori utilizzati nell'analisi sono stati suddivisi in differenti tre gruppi:

Indicatori di scolarizzazione

VARIABILE	ANNO	FONTI
% laureati e diplomati	1991	ISTAT
% alfabeti senza titolo di studio	1991	ISTAT
% analfabeti	1991	ISTAT

Indicatori del livello di benessere

VARIABILE	ANNO	FONTE
Reddito disponibile per abitante	1992	MINISTERO DELLE FINANZE
Impieghi bancari per abitante	1995	BANKITALIA
Depositi bancari per abitante	1995	BANKITALIA
Autovetture per 100 abitanti	1994	ACI
Autovetture > 2.000 cc per 100 abitanti	1994	ACI

Indicatori di sviluppo economico produttivo

VARIABILE	ANNO	FONTE
U.L. attive servizi alle imprese per 100 abitanti	1997	CERVED
U.L. attive credito per 100 abitanti	1997	CERVED
U.L. attive industria non artigiana per 100 abitanti	1997	CERVED
U.L. attive artigiane per 100 abitanti	1997	CERVED
U.L. attive trasporti per 100 abitanti	1997	CERVED
U.L. attive commercio per 100 abitanti	1997	CERVED

2.3.1 Definizione delle aree territoriali omogenee

Il metodo utilizzato per ottenere l'identificazione delle aree territoriali omogenee è quello già utilizzato nello sviluppo degli studi di settore ovvero quella della Cluster Analysis. Tale metodo è stato utilizzato per esaminare l'insieme delle variabili statistiche osservate, ovvero gli indicatori di scolarizzazione, di benessere e di sviluppo economico produttivo e le loro correlazioni.

La Cluster Analysis, combinata con l'Analisi dei Componenti Principali, ha permesso di ordinare i Comuni in cinque aree territoriali omogenee, cogliendo le differenze in relazione al grado di benessere, al livello di qualificazione professionale, alla struttura economica, al tasso di imprenditorialità e al grado di sviluppo dei servizi esaltandone le differenze qualitative tra i Comuni in termini di sviluppo socio-economico, indipendentemente dalla loro dimensione geografica e demografica.

Le cinque aree sono:

- *Gruppo 1*

Aree con livello di benessere elevato, istruzione superiore, sistema economico locale organizzato;

- *Gruppo 2*

Aree con livello di benessere non elevato, bassa scolarità, sistema economico locale poco sviluppato e basato prevalentemente su attività commerciali ;

- *Gruppo 3*

Aree ad elevata urbanizzazione con notevole grado di benessere, istruzione superiore e caratterizzate da sistemi locali con servizi terziari evoluti;

- *Gruppo 4*

Aree caratterizzate dalla presenza di piccoli comuni con organizzazione spiccatamente artigianale dell'attività produttiva e livello medio di benessere;

- *Gruppo 5*

Aree di marcata arretratezza economica, basso livello di benessere e scolarità poco sviluppata.

In seguito, questa analisi è stata effettuata nuovamente, ma in un ambito spaziale più ampio come quello Regionale e Provinciale, ed anche con l'ausilio degli Osservatori provinciali istituiti con decreto direttoriale del 15 aprile 1999.

2.4 Applicabilità degli studi di settore

L'art.10 L. 146/1998 contiene disposizioni sull'applicazione e l'utilizzazione degli studi di settore. In particolare sono state introdotte condizioni soggettive ed oggettive necessarie per l'applicazione degli studi stessi.

Per quanto attiene alla condizioni soggettive secondo l'art. 10 della L. 146/98 e la C.M. 21.5.1999 n. 110/E, gli studi di settore sono applicabili nei confronti di quei soggetti con le seguenti caratteristiche:

- Periodo di imposta pari a 12 mesi e che non sia quello iniziale o finale dell'attività;
- Periodo di normale svolgimento dell'attività.

Sono considerati periodi di "non normale svolgimento dell'attività", ad esempio, quelli in cui:

- l'impresa è in liquidazione ordinaria, ovvero in liquidazione coatta amministrativa o fallimentare ;
- non è ancora iniziata l'attività produttiva prevista dall'oggetto sociale.

In relazione a quest'ultimo caso, si indicano alcuni esempi in grado di differire l'applicazione immediata degli studi con riguardo preminentemente alle imprese di nuova costituzione:

- la costruzione dell'impianto si è protratta oltre il primo periodo d'imposta ma solo nel caso in cui la situazione non dipenda dalla volontà dell'imprenditore;
- non sono state concesse le autorizzazioni amministrative necessarie sempre che le stesse siano state tempestivamente richieste;
- viene svolta una attività di ricerca propedeutica allo svolgimento di altra attività produttiva di beni e servizi sempreché non si tratti di una attività di ricerca che consenta di per sé la produzione di beni e servizi.

Fuori di queste ipotesi si possono indicare altri esempi di casi riconosciuti di "non normale svolgimento dell'attività":

- avvenuta interruzione dell'attività per tutto l'anno a causa della ristrutturazione dei locali, a patto che, la ristrutturazione riguardi tutti i locali in cui viene esercitata l'attività;
- anno in cui l'imprenditore individuale o la società hanno affittato l'unica azienda;
- anno in cui il contribuente ha sospeso l'attività ai fini amministrativi sempre che ne abbia dato comunicazione alla Camera di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura;

Ritornando al discorso precedente gli studi di settore sono applicabili nei casi in cui:

- per gli esercenti arti e professioni, il periodo in cui si è verificata l'interruzione dell'attività per la maggior parte dell'anno a causa di provvedimenti disciplinari;
- ricavi o compensi di importo non superiore al limite fissato per ciascun settore, e comunque non superiore a €5.164.568,99. Dal periodo di imposta in corso alla data dell' 01/01/2007 il limite è aumentato a €7.500.000; dal limite dei ricavi vanno esclusi i ricavi di natura finanziaria.

C.M. 21.05.1999 inoltre stabilisce che sono esclusi dall'applicazione degli studi di settore i contribuenti che determinano il reddito in via forfetaria, gli incaricati alle vendite a domicilio e quelli che si avvalevano del regime fiscale sostitutivo "Tremonti"¹⁸.

Altre cause di esclusione sono lo svolgimento dell'attività da parte di soggetti diversi nell'arco dei dodici mesi; sono in particolare esclusi dall'applicazione degli studi di settore i contribuenti che nel corso del periodo d'imposta sono stati interessati da donazione d'azienda da padre a figlio, conferimento di impresa individuale in società, trasformazione, scissione; in tale ultimo caso gli studi di settore restano però eventualmente applicabili con riferimento alle attività che continuano ad essere esercitate dalle due società scisse ed infine porta all'esclusione la modifica dell'attività esercitata in corso d'anno. Non costituisce invece causa di esclusione la modifica in corso d'anno dell'attività esercitata, qualora le due attività, ossia quella cessata e quella iniziata, siano contraddistinte da codici attività compresi nel medesimo studio di settore.

La stessa circolare ha inoltre individuato i casi di non applicabilità degli studi, che consistono in circostanze che riguardano tipicamente gli studi di settore e possono in teoria essere divergenti a seconda della macroarea di attività

¹⁸ Art. 1 D.L. 357/1994, conv. Con L. 489/1994

considerata. Si tratta di quelle condizioni ostative, che caratterizzano la singola attività concretamente svolta, ponendola al di fuori del modello di riferimento che porta alla costruzione dello studio di settore. Più nel dettaglio le cause di inapplicabilità degli studi sono:

- lo svolgimento dell'attività in più punti come nel caso di imprese multiattività;
- l'esercizio di attività secondarie con peso superiore al 20% dei ricavi complessivamente dichiarati;
- cooperative, società consortili e consorzi che operano a favore di imprese socie o associate;
- Cooperative di utenti non imprenditori che operano solo a favore degli utenti stessi;

Oltre a queste condizioni soggettive ve ne sono altre considerate oggettive. Infatti i soggetti per le quali si verificano le condizioni sopra citate, possono vedere applicato l'accertamento in base agli studi di settore se:

- soggetti a contabilità semplificata;
- imprese in contabilità ordinaria per opzione o professionisti nel caso in cui i ricavi o compensi dichiarati sono inferiori a quelli risultanti dagli studi di settore per almeno due periodi d'imposta su tre consecutivi, compreso quello oggetto di accertamento;
- imprese e professionisti in contabilità ordinari, anche per opzione indipendentemente da quanto previsto al punto precedente se da verbale di ispezione redatto a norma, la contabilità risulta inattendibile in forza di gravi irregolarità o contraddizioni derivanti dalle scritture contabili obbligatorie, o nel caso in cui si riscontrano discordanze tra quanto indicato nelle medesime scritture e quanto rilevato in base all'applicazione del D.P.R. 570/1996.

Capitolo Terzo

STUDI DI SETTORE E CORRETTIVI 2009

3.1 La nuova normativa sugli studi di settore

Con l'emanazione della C.M. 18 giugno 2009, n 29/E, possiamo dire che il quadro normativo ed interpretativo degli studi di settore, sia, per il periodo d'imposta 2008, completato.

Notiamo, però, che la direttiva è arrivata con un certo ritardo; ciò quale diretta conseguenza delle problematiche derivanti dall'introduzione dei “*correttivi anti-crisi*”, che hanno anche giustificato lo slittamento della scadenza del pagamento delle imposte per i contribuenti soggetti agli studi di settore.

Il documento elaborato dall'Agenzia dell'Entrate, è strutturato in tre parti:

1. contiene delle indicazioni generali riguardanti l'applicazione degli studi partendo dalle novità normative per poi andare ad affrontare argomenti quali gli indicatori di normalità economica, la revisione congiunturale, l'utilizzo in fase di accertamento degli studi di settore;
2. gli allegati 1 e 2 contengono, invece, un'elencazione di studi rispettivamente quelli approvati e in vigore nel periodo d'imposta 2008 e quelli soggetti a revisione per il periodo 2009;
3. l'allegato 3 analizza, invece, le principali novità relative agli studi di settore revisionati, che si applicano per la prima volta in relazione al periodo d'imposta 2008.

In virtù delle disposizioni della Finanziaria 2007, con cui si è voluta rendere obbligatoria la revisione degli studi di settore con scadenza almeno triennale, i decreti del Ministro dell'Economia e delle Finanze del 23 dicembre 2008 hanno approvato 69 “nuovi” studi di settore che, non rappresentano altro che revisioni di studi precedentemente in vigore; inoltre, con il provvedimento dell'Agenzia delle Entrate del 16 gennaio 2009, sono stati individuati altri 68 studi che dovranno essere assoggettati a revisione per il periodo d'imposta 2009.

I 69 studi in evoluzione, sono ripartiti tra 4 comparti produttivi:

- 18 per il settore delle manifatture;
- 17 per il settore dei servizi;
- 6 per il comparto professionale;
- 28 per il settore commerciale;

ovviamente per ognuno di questi studi rimane ligia la regola secondo cui il limite di volume di ricavi o compensi non deve essere superiore a €5.164.569 fino a €7.500.000; regola che però da un punto di vista pratico continua a non avere un'applicazione concreta.

Bisogna però precisare che l'aggiornamento di questi 69 studi è stato effettuato con l'utilizzo dei dati comunicati dai contribuenti per il periodo d'imposta 2006, elemento che ha quindi creato uno “sfasamento” derivante dai due anni di ritardo tra la rilevazione dei dati e applicazione dei correttivi. Sembra quindi evidente che, benché gli studi siano in grado di fotografare la situazione dei contribuenti nei diversi settori, un lasso di tempo così ampio deve essere preso in considerazione durante la messa appunto dell'evoluzione degli studi.

Stesse considerazioni sono state quelle della Commissione degli esperti, che si è interrogata sulla validità dell'applicazione degli studi di settore nello scenario di crisi che ha accompagnato gli ultimi due anni. È sembrato evidente

che, i modelli statico – matematici basati su dati di un periodo congiunturale favorevole, ossia il 2006, possano riflettere in maniera completa e veritiera, quella che è la situazione del 2008. Per questo il Legislatore, con l’art 8, D.L. 29 novembre 2008, n. 185 convertito con L. 28 gennaio 2009, n. 2; ha seguito un percorso che ha portato all’introduzione dei correttivi, a cui è stato affidato l’obiettivo di neutralizzare gli effetti della crisi sul funzionamento di Gerico. Questa manovra è stata definita come una revisione congiunturale speciale, di tutti i 206 studi.

Notiamo però che ci sono alcune falle nel documento dell’Agenzia, che omette di riportare tutte le considerazioni sviluppate nell’ambito della relazione della Commissione. In tale documento, infatti, notiamo che la Commissione ha indicato che l’acquisizione delle dichiarazioni relative al periodo d’imposta 2008, potrà consentire l’adeguata analisi della situazione e la verifica del livello di rappresentatività degli studi, con la conseguente necessità di elaborare la situazione entro il 2010, in tempo utile per consentire all’Agenzia delle Entrate di avere uno strumento adeguato per le successive attività di selezione, controllo ed accertamento.

È stata presa in considerazione anche l’ipotesi che gli interventi potrebbero risultare inefficaci nel correggere tutte le situazioni che non rappresentano in modo corretto la posizione effettiva dei contribuenti; in questi casi, la Commissione, sottolinea l’importanza di annotazioni per motivare la scelta di non effettuare l’adeguamento.

Novità rilevante riguarda i termini di approvazione degli studi di settore. L’Agenzia ricorda che, per effetto dell’intervento del D.L. 25 giugno 2008, n. 112, conv. con modif. con l. 6 agosto 2008, n. 133, è stata anticipata la scadenza per la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale degli studi, originariamente fissata al 31 marzo dell’anno successivo a quello di applicazione. In particolare, per il

2008 il termine è stato il 31 dicembre, mentre per il 2009 la pubblicazione deve avvenire entro il 30 settembre dello stesso periodo di entrata in vigore degli studi.

Questo intervento mira ad eliminare il cosiddetto “effetto retroattivo” degli studi, cercando di rimuovere l’inconveniente per cui i contribuenti vengono a conoscere le regole soltanto a periodo d’imposta ampiamente concluso. Quest’ultima manovra ha l’obiettivo primario di esercitare una *moral suasion* sui contribuenti, affinché questi effettuino un adeguamento spontaneo rispetto ai risultati attesi dall’Erario.

Nonostante l’importante novità normativa, si deve evidenziare il fatto che il risultato ottenuto è stato molto scarso. Motivazione di ciò è l’impotenza della sola anticipata pubblicazione in Gazzetta, dei termini di studi di settore, per rimuovere l’effetto retroattivo. Infatti, per arrivare all’obiettivo, sarebbe necessario rendere disponibili con largo anticipo Gerico, in quanto soltanto con il software i contribuenti possono stimare l’ammontare dei ricavi che l’Amministrazione si attende da loro. Conseguenza di questa disfunzione persistente, sarà che, anche nel 2009 quando i nuovi studi saranno approvati entro il 30 settembre dell’anno di entrata in vigore, il Gerico non sarà rilasciato prima della chiusura dell’anno, così, il cosiddetto effetto retroattivo persisterà, e i contribuenti continueranno a conoscere solo ex post quelle che erano i termini a cui adeguarsi.

Altro elemento di una certa importanza è quello sulle disposizioni riguardanti i contribuenti cd. multiattività e al loro adeguamento. Presupposto fondamentale per lo sviluppo di questo punto è la distinzione tra soggetti interessati dalla revisione degli studi per i periodi d’imposta 2007 e 2008 (137 studi) e quelli per i quali si prevede la revisione con riferimento al periodo d’imposta 2009 (69 studi). Nel particolare, troveremo che: per i periodi 2007/2008,

l'eventuale adeguamento va fatto al valore puntuale richiesto da Gerico, mentre, per gli studi non interessati dall'evoluzione dell'ultimo biennio, valgono ancora i vecchi indicatori di cui all'art 1 co. 14, L 27 dicembre 2006, n 296. Riguardo quest'ultimo punto bisogna tener conto delle regole stabilite dal D.M. 4 luglio 2007, secondo cui l'adeguamento va eseguito al maggior valore tra il valore minimo (considerando le risultanze degli indicatori di normalità economica) e il valore puntuale senza tener conto degli indicatori.

Riguardo ai soggetti multiattività, occorre specificare che quest'anno entrano in vigore le regole del D.M. 11 febbraio 2008, secondo cui, chi svolge più attività, per almeno una delle quali risultano approvati gli studi, deve provvedere separatamente alla notazione distinta dei ricavi, compresi quelli soggetti ad aggio o ricavo fisso. La novità, sta nel fatto che dal periodo d'imposta 2008 viene considerato soggetto multiattività colui che svolge più attività, di cui almeno una soggetta a studi, e con ricavi delle attività secondarie pari almeno al 30% rispetto ai ricavi complessivi; ciò produce l'effetto per il quale i risultati di Gerico possono essere utilizzati solo per la selezione delle posizioni da sottoporre a controllo.

Altra principale novità da segnalare è quella che riguarda il Quadro X, relativo alle indicazioni circa i correttivi anti-crisi.

I correttivi previsti dall'art. 8 D.L. 29 novembre 2008 n. 185, conv. con modif. nella L.28 del gennaio 2009, n.2 per effetto della crisi economica, possono potenzialmente essere applicati a tutti i 206 studi di settore, ed inoltre possono essere suddivisi in quattro categorie:

1. correttivi anti-crisi relativi al costo delle materie prime, del carburante e de credito d'imposta per il caro petrolio e per il familiare che svolge esclusivamente attività di segreteria;

2. congiunturali di settore;
3. congiunturali individuali, per effetto della contrazione dei ricavi;
4. relativi all'analisi della normalità economica.

Da precisare è il correttivo legato alla normalità economica, che diviene efficace quando vi è una contrazione dei ricavi rispetto al periodo d imposta 2007, diversamente da quanto preso in considerazione per far scattare il correttivo congiunturale individuale, che può far riferimento a periodi diversi.

Infatti, la contrazione dei ricavi 2008 va misurata rispetto ai ricavi 2004 per quello che concerne gli studi di settore UD07U, UD07B, UD08U, UD13U, UD14U, UD18U, UD21U, UD33U. La riduzione deve, invece, essere confrontata con la media dei ricavi del triennio 2005 – 2007 per lo studio di settore UM05U. Perché i correttivi relativi alla crisi economica funzionino correttamente, occorre che nel Quadro X venga riportato l'ammontare dei ricavi 2007 per ciò che riguarda il correttivo legato all'analisi della normalità economica, e quelli del 2004 per il correttivo relativo alla contrazione dei ricavi. Per i restanti 197 su 206 studi, vanno, invece, indicati i ricavi del periodo 2007, poiché sia il correttivo individuale che quello relativo alla normalità economica considerano la contrazione dei ricavi 2008 rispetto al periodo d imposta 2007.

Altra novità è quella riguardante l'introduzione di un nuovo codice per i casi in cui l'attività d'impresa o di lavoro autonomo risultino cessate nel periodo d'imposta 2008 e non siano state riavviate, da parte dello stesso soggetto, entro sei mesi.

Tendo conto del fatto che in alcune situazioni, i meccanismi di calcolo dello studio di settore non sono in grado di cogliere la specifica realtà economica del contribuente, sono stati introdotti, già da alcuni anni, appositi correttivi di rettifica degli effetti di particolari variabili, sulle stime effettuate dal software.

I correttivi sono di due tipi:

1. correttivi automatici;
2. correttivi non automatici.

I primi sono applicati direttamente dal programma sulla base d'informazioni richieste negli appositi campi del modello; mentre i correttivi non automatici si applicano qualora la riduzione dei ricavi venga effettivamente concessa dall'Ufficio in sede di contraddittorio, dopo aver verificato la sussistenza delle condizioni previste per la loro applicazione.

I nuovi correttivi automatici sono due e riguardano lo studio di occhialeria e quello di gioielleria ed oreficeria; mentre vi è stato anche, l'aggiornamento del correttivo congiunturale di tipo strutturale.

Alcune righe della relazione della Commissione degli esperti citano che:

“Il contesto di normalità al quale si riferiscono i risultati degli studi, va sempre adeguato al tempo, al luogo ed al soggetto in esame e non vi è dubbio che nel 2008 il tempo è quello della crisi oggi in atto”.

Possiamo quindi trarre che in condizioni di crisi e quindi di “non normalità”, lo studio di settore deve essere oggetto di ulteriori valutazioni con riferimento al diverso impatto delle situazioni critiche sorte successivamente alla sua pubblicizzazione.

Considerando le conseguenze della crisi economica, l'art. 8, D.L. 185/2008 ha previsto la possibilità di integrare gli studi di settore anche successivamente alla scadenza degli ordinari termini di approvazione.

Per monitorare ancora meglio la crisi nei settori e nei diversi territori del Paese, la Sose ha acquisito informazioni tramite questionari appositamente predisposti, compilabili su base volontaria e anonima da parte dei contribuenti,

nonché tramite fonti quali la Banca d'Italia, l'Istat ed inoltre analizzando le risultanze delle comunicazioni annuali Iva. Le situazioni che più frequentemente si sono presentate, sono state:

- settori ed attività economiche particolarmente esposti alla fluttuazione dei prezzi delle materie prime, con difficoltà di completa traslazione dei maggiori costi al cliente o committente;
- sistematico incremento del costo del carburante, fattore produttivo rilevante per le attività legate al trasporto di cose e di persone o alle attività d'intermediazione e al settore della pesca;
- rigidità della struttura produttiva rispetto ad alcuni fattori impiegati;
- magazzini più alti per contrazione delle vendite a fronte di acquisti già operati;

Quindi sono stati proposti una serie d'interventi sugli studi di settore con l'introduzione di:

- correttivi riguardanti il costo del carburante e delle materie prime del comparto dei metalli;
- correttivi specifici, differenziati a livello di cluster, che consentono allo studio di settore, di essere rappresentativo pur in presenza di scostamenti strutturali delle relazioni economiche;
- correttivi congiunturali a livello individuale, per rendere dinamico il modello degli studi di settore nelle situazioni in crisi;
- possibilità di sterilizzazione degli effetti della crisi per la corretta applicazione degli indicatori di normalità economica a livello di singola impresa.

I correttivi in questione sono automatici e come abbiamo detto operano attraverso la compilazione del Quadro X del modello. Essi si attivano nel momento in cui il contribuente sia congruo rispetto ai parametri di Gerico, mentre per il

correttivo congiunturale e per quello individuale occorre che via sia anche una contrazione dei ricavi 2008 rispetto a quelli dell'anno precedente.

Puntualizziamo che solamente le ultime due tipologie di correttivi riguardano tutti e 206 gli studi in vigore per il periodo d'imposta 2008 mentre i primi due possono essere applicati solamente a 16 e 11 studi.

Ovviamente, viene sottolineato, dalla circolare della Commissione, come non possa essere esteso ai periodi precedenti, l'effetto di riduzione dei ricavi derivanti dall'operare dei correttivi congiunturali introdotti per eliminare le conseguenze della crisi del 2008. Inoltre viene ricordato, dal C.M. 22 giugno 2006, n.23/E che vi è la possibilità di utilizzare gli studi di settore evoluti, quando le loro risultanze siano maggiormente favorevoli per il contribuente, solo in sede di contraddittorio, quindi, sulla base di una richiesta da parte del contribuente.

Invariate invece, rimangono le direttive riguardanti l'indicazione, nei modelli del codice attività, dell'attività prevalente che, se non comunicato correttamente in passato, non determinano l'applicazione di sanzioni se si provvede, oltre all'indicazione corretta, anche alla comunicazione di variazioni dati all'Ufficio entro il termine di Unico 2009; e le direttive relative i dati dei soci amministratori. Rispetto a quest'ultime vogliamo ricordare che i relativi compensi continuano a dover essere indicati nel rigo F16 (spese per servizi) per i soggetti Ires e al rigo F19 (spese per prestazioni di lavoro) nel caso di società di persone. Sempre per quanto riguarda i soci amministratori, viene confermata anche la specifica sezione degli "ulteriori elementi", dove vengono richiesti gli stessi dati dell'anno scorso. Da queste disposizioni ricaviamo che come sempre, valga la regola che eventuali effetti discorsivi sulla stima dei ricavi, in conseguenza dei compensi corrisposti ai soci amministratori, dovranno essere fatti presente nell'eventuale contraddittorio (C. M. 29 maggio 2008, n 44/E).

Viene confermato anche il trattamento dei beni strumentali che devono essere regolati ai giorni di possesso dell'anno. Le istruzioni evidenziano delle novità solo per quanto riguarda i “minimi”, i quali risultano esclusi sia dagli studi di settore che dalla compilazione dei modelli.

Nei Quadri del Mod. Unico 2009, vanno effettuate le indicazioni relative alle cause di esclusione dagli studi di settore. Novità di quest'anno è l'addizionale causa 12, la quale deve essere indicata qualora il contribuente modifichi, nel corso del periodo d'imposta, l'attività esercitata, nel caso le due attività siano soggette a due diversi studi di settore. Diversamente, nel caso in cui il contribuente modifichi in corso d'anno l'attività, ma quest'ultima risulti sempre compresa nello studio di settore dell'attività precedentemente svolta, non si realizza alcuna causa di esclusione dagli studi.

Le altre cause di esclusione rimangono invariate rispetto allo scorso anno. Nel particolare:

- la n 1) e 2) si riferiscono, rispettivamente, ai soggetti che hanno iniziato o cessato l'attività nel corso del periodo d'imposta 2008;
- la 3) fa riferimento ai soggetti con ricavi dichiarati di ammontare superiore a €5.164.569 e fino a €7.500.000, la cui attività rientra “potenzialmente” tra gli studi;
- la situazione di esclusione 4) è relativa ai soggetti con ricavi dichiarati superiori a €7.500.000, se l'attività rientra “potenzialmente” tra gli studi di settore, oppure ai soggetti che hanno dichiarato ricavi superiori a €5.164.569, per i quali troverebbero applicazione i parametri (non applicabile perché viene superato un limite);
- le situazioni 5) e 6) riguardano i soggetti che si trovano in un periodo di non normale svolgimento dell'attività. In particolare la regola di esclusione 5) prende in considerazione l'ipotesi del soggetto che si tro-

va in liquidazione ordinaria; mentre la causa 6) è da riferirsi all'impresa che risulta in liquidazione coatta amministrativa o fallimentare;

- la situazione 7) concerne invece, le altre situazioni che determinano il verificarsi di un periodo non normale di svolgimento dell'attività, come ad esempio, il periodo in cui è stata affittata l'unica azienda;
- la causa di esclusione 8) si riferisce ai soggetti che hanno un periodo d'imposta di durata inferiore o superiore ai 12 mesi. Va precisato, però, che questa situazione riguarda solamente i soggetti che rientrano nell'applicazione dei parametri, mentre non ne troviamo più applicazione per quanto riguarda le cause di esclusione per gli studi di settore;
- la causa 9) riguarda i soggetti che determinano il reddito con criteri "forfettari";
- la situazione 10) esclude dagli studi di settore gli incaricati alle vendite a domicilio;
- la numero 11) è relativa alle situazioni in cui si verifica la classificazione in una categoria reddituale diversa da quella prevista dal Quadro degli elementi contabili, che è contenuto nel modello per la comunicazione dei dati rilevanti degli studi.

Alla classificazione delle cause di esclusione dagli studi di settore, va aggiunto che i contribuenti che svolgono un'attività compresa negli studi di settore che dichiarano ricavi di ammontare superiore a €5.164.569 e fino a 7,5 milioni di euro, nonché i contribuenti che si trovano in una causa di esclusione dagli studi per cessazione dell'attività, liquidazione ordinaria, in un periodo di non normale svolgimento dell'attività, sono comunque tenuti a compilare i modelli per la comunicazione dei dati rilevanti ai fini degli studi di settore.

Nell'elaborazione dei nuovi 69 studi, si è tenuto conto degli specifici indicatori di normalità economica previsti dal co. 2, dell'art.10-bis, L. 8 maggio 1998, n. 146.

Questa novità giuridica pone una differenza sostanziale tra i 69 nuovi studi e quelli che ancora, fanno ricorso agli indicatori di normalità economica transitori individuati con il D.M. 20 marzo 2007.

Gli indicatori a regime sono stati elaborati per ciascuno studio, tenendo conto della situazione particolare di ciascun gruppo omogeneo e formano parte integrante dello studio stesso, così che Gerico possa, qualora si riscontri un'incoerenza in relazione ad essi, determinare maggiori ricavi che vanno sommati al ricavo puntuale ed a quello minimo determinati dall'analisi di congruità.

Per quanto riguarda gli studi dove ancora vengono utilizzati gli indicatori transitori, la soglia di congruità è rappresentata dal maggior valore tra il ricavo puntuale, derivante dalla sola analisi di congruità, e quello minimo incrementato dei maggiori ricavi scaturiti dall'analisi di normalità economica.

Gli indicatori inseriti negli studi relativi alle attività professionali sono 4:

1. rendimento orario;
2. incidenza delle altre componenti negative sui compensi;
3. incidenza dei costi residuali di gestione sui ricavi;
4. rapporto ammortamenti sul valore storico dei beni strumentali mobili.

Mentre sono 6 gli indicatori generali che riguardano le imprese (con la particolarità di alcuni indicatori specifici che si applicano limitatamente ad alcuni nuovi studi):

1. incidenza degli ammortamenti per bene strumentali mobili rispetto al valore storico degli stessi;

2. incidenza dei costi per beni mobili acquistati in dipendenza di contratti di locazione finanziaria rispetto al valore storico degli stessi;
3. incidenza dei costi per beni mobili acquistati in dipendenza di contratti di locazione non finanziaria rispetto al valore storico degli stessi;
4. durata delle scorte;
5. incidenza del costo del venduto e del costo per la produzione di servizi sui ricavi;
6. incidenza dei costi residuali di gestione sui ricavi.

Se confrontiamo i nuovi indicatori con quelli precedenti, le novità più importanti riguardano l'introduzione di un nuovo indicatore di normalità circa l'incidenza del costo del venduto e di produzione di servizi sui ricavi e la suddivisione dell'indicatore relativo all'incidenza dei costi di disponibilità dei beni strumentali mobili, in tre distinti indicatori che evidenziano le diverse modalità di acquisizione dei beni (a titolo derivato, contratto di leasing, locazione).

Con il D.L. 112/2008 che ha previsto l'elaborazione degli studi su base regionale o locale entro il 2013, entra in funzione un procedimento che vuole coinvolgere anche i comuni attraverso una loro partecipazione diretta nell'ambito della Commissione degli esperti. L'obiettivo perseguito è quello di consentire la determinazione dei ricavi/compensi derivanti dall'applicazione degli studi di settore con riferimento alle specificità delle aree territoriali di riferimento, e quindi, tener conto delle variabili territoriali a difesa di quei contribuenti le cui attività maggiormente sono condizionate dalla localizzazione.

Viene negata anche la possibilità di libero adeguamento alle risultanze degli studi, nelle ipotesi di applicazione di almeno un correttivo anti-crisi. Conseguenza diretta è che, anche per il periodo d imposta 2008, rimane invariata la vecchia partizione, secondo cui i contribuenti, che applicano uno dei 69 studi revisionati, non sono mai chiamati ad applicare alcuna maggiorazione, mentre, gli

altri soggetti debbono versare il 3% in più in caso l'importo dell'adeguamento superi il 110% dei ricavi o compensi dichiarati.

Come già noto, questo provvedimento ha il fine di evitare l'appiattimento dei ricavi in corso d'anno, ed operare l'adeguamento solo in dichiarazione, con ovvi vantaggi di natura finanziaria e con la possibilità di minimizzare il carico fiscale, infatti, ci si adegua al solo ricavo puntuale, senza dichiarare nulla in più al Fisco.

Per le attività abbiamo l'applicazione di parametri, in quanto non risultano ancora approvati studi di settore. Ma la nota su cui porre attenzione è il fatto che per questi parametri non sono stati introdotti correttivi di alcun genere, e che proprio a seguito della crisi, il loro utilizzo per la ricostruzione dei ricavi 2008, potrebbe risultare meno sostenibile rispetto al passato.

L'Amministrazione, farà quindi, ricorso ai parametri soltanto per la selezione dei contribuenti da verificare con l'attività di accertamento, mentre per supportare la pretesa erariale saranno necessari altri elementi probatori.

Nella relazione della Commissione, troviamo una parte che non convince molto e, addirittura, rischia di essere controproducente per la difesa dei contribuenti: nel ribadire la natura non catastizzante degli studi, si afferma che in relazione ai periodi d'imposta 2008 e 2009, da considerarsi anni di crisi, le loro risultanze devono essere accompagnate, in sede di accertamento, anche da altri elementi in grado di rafforzare la pretesa tributaria.

Quanto riportato sopra, se letto attraverso un'ottica differente, potrebbe legittimare, per periodi d'imposta normali, la possibilità di accertamento automatico, sulla base del semplice scostamento dei ricavi dichiarati da quelli individuati dagli studi. Questa circostanza è rifiutata sempre con maggior forza, dalla dottrina prevalente, nonché dalla giurisprudenza stessa.

La Commissione degli esperti ha, comunque, sottolineato la necessità di avviare un processo di revisione straordinaria degli studi di settore, da articolare in due fasi:

1. fase di adeguamento di Gerico in tempo utile per Unico 2009;
2. fase volta a cogliere le situazioni problematiche sviluppate nel 2010 per consentire un corretto utilizzo degli studi di settore ai fini della selezione, controllo ed accertamento dei contribuenti.

3.2 Gli studi di Settore in tempi di crisi

Una parentesi approfondita merita quello che rappresenta la grande novità di quest'anno: il varo dei correttivi congiunturali finalizzati a dare obiettivo riscontro nelle stime di congruità, della recessione economica generale globale.

Tali correttivi sono stati legislativamente previsti dall'art. 8, D.L. 29 novembre 2008, n.185, conv. con modif. con L. 28 gennaio, n.2 (decreto anti-crisi).

Il primo passaggio obbligato, per la loro discussione, è stata la riunione della Commissione degli esperti, lo scorso 2 aprile. Da questa riunione, emergono dei documenti (relazione tecnica e verbale della riunione) che consentono di ricavare interessanti informazioni relativamente alle linee d'intervento dei correttivi e alla valenza probatoria degli studi sui periodi 2008 e 2009.

Particolarmente interessante, è una parte di verbale, da cui si evince chiaramente che gli studi di settore, in Unico 2009 e per il prossimo anno, dovranno essere applicati con particolare cautela. La Commissione, in proposito, segnala:

- la natura non catastizzante degli studi rispetto ai ricavi o compensi da dichiarare;
- in relazione ai periodi d'imposta 2008 e 2009, il risultato degli studi di settore dovrà essere accompagnato, in sede di accertamento, anche da altri elementi in grado di rafforzare ulteriormente la pretesa tributaria; inoltre dispone all'Agenzia, di adottare particolare prudenza in sede di accertamento, quando gli scostamenti saranno di lieve entità;
- ulteriore prudenza per alcune attività individuate, come quelle svolte per conto di terzi. Infatti rispetto a questo, la Commissione ritiene opportuno sottolineare che gli interventi proposti potrebbero non essere in grado di sterilizzare completamente gli effetti della crisi. Questo in quanto si è individuato che, i soggetti in questione, sono sottoposti ad una duplice conseguenza per effetto della congiuntura economica; ovvero da una parte risentono dei maggiori costi delle materie prime utilizzate, e dall'altra, della maggiore contrazione degli ordinativi e delle vendite;
- la sistematica e continua raccolta di segnalazioni qualificate al fine di compiere un'ulteriore approfondita analisi sugli effetti della crisi per un eventuale ed ulteriore intervento sugli studi di settore. Ovvero, la Commissione ha espresso la raccomandazione ad associazioni e professionisti di segnalare in modo tempestivo situazioni particolari e ripetutamente riscontrate, per le quali si ritiene che il contribuente non debba adeguarsi;
- in presenza di situazioni individuali nelle quali il contribuente non si riconosce nel risultato proposto dallo studio, viene riconosciuta la possibilità dell'utilizzo di un apposito spazio per le annotazioni circa le ragioni del mancato adeguamento;

- secondo la Commissione, inoltre, anche il comparto delle libere professioni sarà perturbato dalla crisi, seppure con effetti potenzialmente diversi rispetto alle imprese;
- in generale vedremo che, sull'attività delle professioni, gli effetti della crisi economica si evidenzieranno con un ritardo, non facilmente determinabile, che dovrà essere preso in considerazione per periodi successivi;
- nell'anno 2008, inoltre, gli effetti possono essere stati occultati dall'incasso di compensi riguardanti prestazioni svolte negli anni precedenti;
- la crisi comporterà inoltre, la diminuzione degli incarichi ed un'inevitabile riduzione delle tariffe unitarie relative alle diverse tipologie di prestazioni, a causa del minor lavoro, dell'aumento della concorrenza e delle difficoltà economiche della committenza;
- noteremo anche, un maggior numero di versamenti in acconto e di pagamenti dilazionati, con effetti che andranno a distorcere i risultati di congruità;
- altra sfaccettatura da notare riguarda i costi che rimarranno immutati nel breve e medio termine, con un conseguente appesantimento dei parametri di coerenza.

Facendo un riassunto di tutta questa situazione, riusciamo a ricavarne il chiaro segnale di strutturale depotenziamento degli studi di settore come possibili elementi istruttori nell'ambito degli accertamenti fiscali a carico di imprese e professionisti, almeno per i periodi d'imposta 2008 e 2009.

Con il decreto "correttivi", sono stati ufficialmente varati i correttivi congiunturali previsti dal D.L. 185/2008, conv. con modif. con L. 2/2009. Il provvedimento si compone di due soli articoli e interviene su tre fronti distinti.

Riguardo alle modalità di determinazione dei ricavi e compensi che devono tenere conto della revisione congiunturale speciale al fine di dare concreta rilevanza, nelle stime di Gerico, della crisi economica, il provvedimento rimanda alla nota tecnica allegata, nella quale sono descritte le tipologie di correttivi che potranno essere applicati in Unico 2009.

Il correttivo individuale ha la funzione di equilibrare il modello di stima di ricavi/compensi, cercando di cogliere situazioni di rigidità nella struttura, proprio a fronte di una contrazione degli stessi, rispetto al 2008 che funge da dato storico di riferimento, cogliendo così, la situazione di crisi. Il correttivo in questione tiene conto di tre fattori:

1. la dinamica economica del singolo cluster;
2. la dinamica di mercato a livello territoriale;
3. la performance della singola impresa.

Il correttivo sugli indicatori ha, invece, la funzione di sterilizzare parzialmente l'effetto degli indicatori di normalità economica in presenza di comportamenti che sono, più probabilmente, imputabili ad anomalie riferibili alla situazione di stagnazione economica generale. Questo tipo di correttivi si muove lungo tre direttrici:

1. durata delle scorte, rimodulazione del valore soglia di normalità economica e inserimento di una tolleranza circa l'incremento del magazzino, in funzione della contrazione dei ricavi;
2. valore aggiunto per addetto, rimodulazione del valore soglia di normalità economica in funzione della contrazione dei ricavi/compensi;
3. redditività dei beni strumentali, rimodulazione del valore soglia di normalità economica in funzione della contrazione dei ricavi.

Occorre precisare che i correttivi possono interessare alcuni indicatori di tipo “provvisorio” applicabili agli studi di settore revisionati nel corso del 2007. Inoltre, tali indicatori, appunto definiti “di prima generazione”, determinano maggiori ricavi non direttamente utilizzabili in sede di accertamento.

3.3 Conclusioni

Considerazioni non tecniche sull’adeguamento di quest’anno, portano con esse, la sensazione che vi sarà minore propensione ad adeguarsi ai risultati di Gerico. Motivazioni principali sono: 1) l’esborso finanziario particolarmente sentito in periodi di crisi; e 2) il minore impatto, dal punto di vista psicologico, di Gerico.

Da tempo, infatti, si pensa che gli studi di settore abbiano, da sempre, agito più sotto il profilo psicologico che su quello probatorio; basti pensare al fatto che lo scopo ultimo di Gerico, non è tanto quello dell’accertamento, ma quello di porre il contribuente in una situazione di adeguamento obbligatorio. Tuttavia questo impatto psicologico si sta sempre più ridimensionando, tant’è che con la C.M. 5/E/2008, si è dovuto riconoscere che gli studi di settore rappresentano una presunzione e non legittimano automaticamente l’accertamento, se non accompagnata da ulteriori elementi.

Conclusioni

Con questo lavoro ho avuto la possibilità di osservare e approfondire una tematica che anno dopo anno ha acquisito un'importanza sempre crescente e che è divenuto il punto cardine dell'accertamento nel nostro paese, anche se procurando non pochi malumori. Ho potuto inoltre valutare gli aspetti positivi e negativi di questo strumento, partendo dagli albori per arrivare sino ad oggi. Il problema principale, a mio giudizio, non sta nel comprendere se gli studi di settore possano o meno aiutare il sistema anti evasione, se debbano essere rivisti, rivalutati o eliminati. Il problema ha radici ben più profonde, ormai insite nella cultura del nostro Paese e sta nella mancanza di una cultura della legalità.

Basti pensare che nel 2008 il nostro Paese è risultato, in Europa, quello con la più alta evasione fiscale, con il 48% del reddito imponibile che non è stato dichiarato al fisco. Questo è quanto stabilito dall'associazione italiana contribuenti, che ha effettuato un'indagine su un campione di 1500 cittadini. Il dato ha evidenziato che il 44% degli evasori evade per un'insoddisfazione verso i servizi erogati dallo Stato o per scarsa cultura della legalità, il 36% per un sistema normativo troppo complesso e il 20% per scarsità dei controlli. Questi sono dati molto significativi e che dovrebbero indurci ad una profonda riflessione. Quindi in primo luogo vi è una forte insoddisfazione nei confronti dello Stato, che non riuscirebbe a fornire una controprestazione bilanciata rispetto allo sforzo fatto dal cittadino, che quindi è “portato” ad evadere. Questa è una situazione che può essere analizzata sotto una duplice luce. Da un lato, se in Italia non ci fosse un tasso così elevato di evasione, lo stato avrebbe sicuramente a disposizione fondi superiori per finanziare servizi migliori nei confronti dei cittadini, di contro però noi cittadini siamo stati abituati spesso ad una cattiva gestione delle risorse finanziarie, soventemente, soprattutto nel mezzogiorno abbiamo visto opere co-

minciate e mai finite, politici che favorivano solamente i propri interessi, finanziamenti finiti nel nulla. Questa situazione è andata a creare un circolo vizioso dove il cittadino ritiene quasi di essere giustificato nel mancato adempimento delle proprie obbligazioni fiscali, a causa di questa insoddisfazione generale portata in realtà dal proprio comportamento fraudolento, mentre lo Stato allo stesso tempo risulta essere incapace di fornire quei servizi necessari ai cittadini per innalzare il benessere generale.

In secondo luogo, stime alla mano, il campione ha stigmatizzato l'assetto normativo italiano indicandolo come un sistema pesante, incapace di essere assimilato dal cittadino e infine solo una parte residuale ha affermato che l'evasione viene prodotta in seguito ad un sistema di controlli facile da eludere. Quest'ultimo punto però dovrebbe essere ridimensionato soprattutto perché nell'ultimo anno, i controlli sono divenuti qualitativamente migliori come dimostrano i 2,8 miliardi di euro incassati nei primi otto mesi del 2009, con un netto 47% in più rispetto allo stesso periodo del 2008. Qualità dei controlli però non dovrebbe essere intesa come repressione massiccia del fenomeno evasivo, ma piuttosto come educazione a quel principio di legalità ormai dimenticato, partendo dai cittadini del domani. Utile a tal fine potrebbe essere uno dei programmi posti in essere dall'Agenzia delle entrate ovvero quello di portare il Fisco tra gli alunni delle scuole secondarie. Obiettivo è quindi quello di consolidare il rapporto tra fisco e contribuente attraverso strumenti come quello del *forum dedicato* che consentirà di valutare e recepire da parte dell'Amministrazione finanziaria, non solo le indicazioni delle associazioni di categoria e degli ordini professionali, ma anche di tutti coloro che vorranno inviare suggerimenti tecnici in ambito fiscale.

Per quanto attiene più in particolare lo strumento degli studi di settore, ho potuto vedere da vicino l'utilizzo degli stessi. Nonostante sia già stato fatto mol-

to rispetto agli anni in cui sono nati, il processo a mio parere non è ancora ultimato. Infatti è uno strumento ancora da potenziare poiché in alcuni casi mostra una serie di limiti fornendo delle valutazioni lontane dalla realtà. Inoltre questi dovrebbero, secondo me, essere applicati indistintamente a tutti i soggetti. Infatti questo va a monitorare solo il piccolo-medio imprenditore mentre le grandi industrie non sono assoggettate a questo strumento. Queste ultime sono sì soggette ad altri sistemi di controllo ma per un principio di uguaglianza potrebbe essere efficace applicare questo strumento anche ad altre categorie di soggetti come appunto le grandi imprese che sono i soggetti maggiormente dediti a questa pratica. Infatti, analizzando nuovamente la stima fatta dall'Associazione dei Contribuenti Italiani il numero maggiore degli evasori risiedono nelle grandi categorie industriali (32%) mentre artigiani (11%) e commercianti (10%) rappresentano un fenomeno diminuito rispetto al passato.

Altro elemento molto discusso di recente per far fronte alle inadeguatezze degli studi di settore, è il maggiore utilizzo del redditometro, che per il momento fornisce un piccolo ma importante contributo al ripristino di un rapporto tributario *one to one*, e che inoltre viene applicato indistintamente a tutti i contribuenti, indipendentemente dall'attività esercitata o dalla categoria di appartenenza. Questo quindi va a risolvere l'applicazione in via generalizzata dei sistemi di determinazioni forfettarie dei redditi che intaccano il principio di uguaglianza tributaria sancito nell'art. 3 della Costituzione¹⁹, poiché con l'utilizzo di questi

¹⁹ Art. 3 della Costituzione: tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali.

È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese.

strumenti si tassa una capacità contributiva media ordinaria, che a volte può non rispecchiare quella concreta del singolo individuo. Il confronto però tra questi due strumenti non è di facile interpretazione. Prima di tutto perché il redditometro senza una serie di corposi correttivi, non può essere concepito come uno strumento di accertamento di massa quindi facilmente applicabile nei confronti di una molteplicità di soggetti. Infatti questo valorizza situazioni *ad personam*, quindi applicabili a coloro che hanno un tenore di vita inadeguato rispetto a quelle informazioni detenute dall'anagrafe tributaria. Gli studi di settore invece si fondano su elementi di normalità economica che non si riferiscono a singoli soggetti ma a categorie ben definite identificate dai cluster.

Altro elemento sul quale riflettere è che la base dati tributaria fornisce informazioni solo sul soggetto intestatario del bene e non ad esempio sul soggetto che sostiene in tutto o in parte i costi di gestione. In secondo luogo il soggetto proprietario del bene potrebbe dichiarare che il possesso dello stesso nasca da redditi che non rientrano nel circuito dichiarativo, come potrebbero essere quelli con ritenuta alla fonte o ottenuti successivamente a condoni o scudi fiscali. Ancora, il bene potrebbe uscire al di fuori dalla potestà fiscale poiché intestati ad enti e quindi potrebbero rendere alquanto difficile l'identificazione delle persone fisiche che realmente detengono il bene.

Dopo quest'analisi quindi si potrebbe affermare che anche il redditometro prima di generare importanti effetti in tema anti-evasione, dovrebbe essere affinato per adempiere allo scopo per il quale è nato.

Non bisogna creare quindi false illusioni nei confronti di quei contribuenti onesti esaltando uno strumento invece che un altro, ritenendo di poter abbattere un fenomeno che ormai ha assunto valori molto ampi, poiché la lotta all'evasione non è un evento di facile risoluzione. Ormai sono passati quasi quarant'anni dalla riforma tributaria che ha introdotto gli strumenti analizzati in

questo elaborato per combattere questo fenomeno, senza però riuscire ad eliminare il problema. Purtroppo dimostrare un qualcosa che non esiste, come i ricavi non dichiarati, è quello che in diritto viene classificato con il termine di *probatio diabolica*, cioè la prova impossibile. Sicuramente in un futuro prossimo potremmo riuscire ad estirpare il problema, ma solo attraverso un'applicazione costante, attraverso una sintesi di tutti gli strumenti a disposizione dell'Amministrazione finanziaria ma soprattutto attraverso l'educazione del cittadino alla legalità finanziaria, e non solo.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Baldassarre Santamaria, *Le ispezioni tributarie*, Giuffrè editore 2008.

Bruno Frizzera, *Guida pratica fiscale*, Il sole 24 ore, 2/2009

Francesco Tesauro, *Istituzioni di diritto tributario*, Utet Giuridica, 2000.

Gianni De Luca, *Compendio di diritto tributario*, Gruppo editoriale Esselibri – Simone.

Giovanni Peli, *La circolare dei commercialisti sugli studi di settore*, Il sole 24 ore del 4 agosto 2008.

Guida ai controlli fiscali, *Il sole 24 ore*, gennaio – febbraio – giugno – agosto 2009.

Mario Di Staso Giuseppe Ingrao, *L'accertamento Tributario ed i controlli sul reddito d'impresa*, Maggioli Editore 1996.

Sandro Cerato, *Italia Oggi*, 23 Luglio 2009.

RIFERIMENTI SITOGRAFICI

www.agenziaentrate.it

www.commercialistatelematico.com

www.fiscoetasse.it

www.fiscooggi.it

www.ilfisco.it

www.ilsole24ore.com

www.italiaoggi.it

www.nuovofiscooggi.it

www.sose.it

www.studidisettore.it