

Il commercialista telematico¹

PARTE IL NUOVO OSSERVATORIO SUGLI STUDI DI SETTORE

A cura di **Francesco Buetto**

Premessa

Come è noto, i criteri seguiti per la elaborazione dei singoli studi di settore sono analiticamente illustrati nelle note tecniche e metodologiche allegate ai decreti di approvazione degli studi di settore stessi¹.

In estrema sintesi, si può affermare che gli studi perseguono la finalità di determinare un "ricavo potenziale", tenendo conto non solo di variabili contabili, ma anche di variabili strutturali in grado di determinare il risultato di un'impresa.

Nell'ambito dello studio sono state individuate le relazioni tra le variabili contabili e le variabili strutturali, per analizzare i possibili processi produttivi e i diversi modelli organizzativi impiegati nell'espletamento dell'attività.

E al fine di conoscere le informazioni relative alle strutture produttive in oggetto sono stati inviati ai contribuenti interessati appositi questionari contenente informazioni definite in stretto rapporto con le organizzazioni di categoria (sui questionari sono state condotte analisi statistiche per rilevare la completezza, la correttezza e la coerenza delle informazioni in essi contenute).

Per segmentare le imprese oggetto dell'analisi in gruppi omogenei sulla base degli aspetti strutturali, è stata adottata una strategia di analisi che combina due tecniche statistiche:

- una tecnica basata su un approccio di tipo multivariato, "*Analyse des donne`es*" e, nella fattispecie, come una "*Analisi in Componenti Principali*". Si tratta di una tecnica statistica che permette di ridurre il numero delle variabili originarie di una matrice di dati quantitativi in un numero inferiore di nuove variabili, dette componenti principali, tra loro indipendenti che spieghino il massimo possibile della varianza totale delle variabili originarie, per rendere minima la perdita di informazione; le componenti principali (fattori) sono ottenute come combinazione lineare delle variabili originarie;
- un procedimento di "*Cluster Analysis*" che è una tecnica statistica che, in base ai fattori dell'analisi in componenti principali, permette di identificare gruppi omogenei di imprese (cluster); in tal modo le imprese che appartengono allo stesso gruppo omogeneo presentano caratteristiche strutturali simili.

Per limitare l'impatto di tale problematica, la classificazione dei contribuenti è stata effettuata a partire dai risultati dell'analisi fattoriale, basandosi quindi su un numero ridotto di variabili (i fattori), che consentono, comunque, di mantenere il massimo delle informazioni originarie.

L'osservatorio regionale

Con provvedimento 8 ottobre 2007, prot. 155058, sono stati istituiti gli osservatori regionali, oggi commentato dalla circolare n. 58/E del 26 ottobre 2007.

Il provvedimento è diretto ad implementare "l'efficacia della tradizionale funzione degli Osservatori (il monitoraggio delle realtà economiche territoriali per fornire elementi utili alla revisione degli studi di settore)" e "ad ampliare le competenze dell'organismo,

¹ Cfr. per ulteriori approfondimenti Conigliaro, I criteri di elaborazione degli studi di settore, in " *il commercialistatelematico.it*", 2007

Il commercialista telematico²

estendendola alla raccolta di informazioni utili a migliorare l'applicazione degli studi di settore in sede di accertamento”.

Garantire l'applicazione dello strumento presuntivo “ in modo ragionevole e calibrato “ alle effettive e concrete condizioni di esercizio delle attività economiche nelle varie aree del Paese, è una esigenza più volte avvertita dalla stessa Amministrazione finanziaria e rilevata, da ultimo, con la circolare n. 31/E² del 2007.

I nuovi Osservatori regionali avranno dunque un ruolo rilevante anche sul versante operativo, in quanto forniranno elementi di dettaglio sulle realtà economiche territoriali che, ove non preventivamente conosciuti dagli Uffici dell'Agenzia, potrebbero determinare criticità nelle varie fasi dell'accertamento basato sugli studi (dalla selezione delle posizioni al contraddittorio con il contribuente).

In base all'art. 1, comma 1, del provvedimento istitutivo, gli Osservatori regionali per gli studi di settore devono essere costituiti entro il 31 dicembre 2007, presso ciascuna Direzione regionale dell'Agenzia delle Entrate e presso le Direzioni provinciali di Bolzano e di Trento, con contestuale soppressione degli Osservatori provinciali attualmente esistenti.

Ai nuovi Osservatori è attribuita, in termini generali, la funzione di individuare eventuali elementi che caratterizzino, a livello locale, l'esercizio delle attività economiche oggetto degli studi di settore. Tali elementi, ove ritenuti rilevanti, possono infatti contribuire sia al complesso processo di manutenzione degli studi stessi, sia alla fase applicativa in sede di accertamento.

COMPITI
Individuare le particolari condizioni economiche o produttive, tipiche di alcune zone o distretti, che spiegano i comportamenti economici dei soggetti che operano in quei territori, anomali e diversi da quelli già analizzati dagli studi di settore
Registrare le situazioni, riscontrabili a livello locale o regionale, che denotino evidenti criticità di alcuni settori o di alcune categorie di soggetti, o che rivelino, al contrario, condizioni di forte sviluppo ed espansione economica territoriale
Intercettare qualsiasi informazione che possa essere di ausilio per cogliere le problematiche legate all'ambito territoriale, al fine di migliorare la capacità degli studi di settore a rappresentare la realtà alla quale si riferiscono

È opportuno ricordare che, nella elaborazione degli studi di settore, è estremamente rilevante l'analisi delle caratteristiche dell'area territoriale in cui opera il soggetto economico e, in particolare, del livello dei prezzi, delle condizioni e delle modalità operative, delle infrastrutture esistenti e utilizzabili, della capacità di spesa e della tipologia dei fabbisogni.

Come abbiamo visto, la domanda ed il costo dei fattori produttivi hanno, infatti, una stretta correlazione con il luogo ove la specifica attività è collocata per cui, a parità di ogni altra condizione, la realtà territoriale può incidere notevolmente sulla capacità del singolo soggetto di produrre ricavi o compensi, sulla struttura dei costi e, di conseguenza, sul reddito.

² In particolare, in ordine agli indicatori di normalità economica cd. Transitori, elaborati sulla base dei dati relativi alla generalità dei soggetti appartenenti a ciascun settore, in sede di accertamento, le Entrate invitano gli Uffici a valutare con estrema attenzione la posizione del contribuente, soprattutto nelle ipotesi in cui l'applicazione degli indicatori in parola determini scostamenti assai rilevanti tra i ricavi o compensi dichiarati e quelli stimati dallo studio di settore

Il commercialista telematico³

In questo panorama, è fondamentale l'importanza che gli Osservatori regionali potranno assumere nell'analizzare gli elementi maggiormente significativi nell'ambito delle diverse realtà territoriali e nel valutare come tali situazioni possano ripercuotersi sull'applicazione degli studi di settore, per consentire di intervenire fattivamente sui singoli studi, laddove gli stessi non riescano a cogliere adeguatamente talune, specifiche realtà.

SPECIFICITA'

Al fine di ottimizzare e razionalizzare la propria attività, gli Osservatori dovranno evitare di ripercorrere processi valutativi di carattere generale già effettuati durante l'elaborazione degli studi di settore, concentrando l'attenzione su aspetti che, per il loro carattere di novità o specificità, non siano già stati considerati e potranno, altresì, segnalare incongruenze emerse in sede di applicazione che, conseguentemente, si riflettono in una non adeguata capacità degli studi a rappresentare la complessa realtà cui si riferiscono.

Tali organismi potranno, inoltre, fornire elementi utili alla revisione dell'analisi della "territorialità" applicata agli studi di settore.

Un'ulteriore funzione dei nuovi Osservatori è quella di consentire di individuare meglio, a livello territoriale, i soggetti che esercitano l'attività in condizioni di marginalità economica, così come già specificato nelle circolari numeri 31/E e 38/E del 2007.

In particolare, nella circolare n. 38/2007 è stato evidenziato che lo svolgimento dell'attività in condizioni di marginalità economica può essere determinato da una serie di fattori risultanti dall'analisi economica e puntualmente evidenziati.

L'attività degli Osservatori regionali, effettuando una specifica analisi delle attività economiche nell'ambito territoriale, potrà contribuire all'individuazione di ulteriori elementi, nonché alla migliore e concreta definizione di quelli già individuati, caratterizzanti le condizioni di marginalità economica. Di conseguenza, l'attività svolta dai nuovi Osservatori potrà anche consentire, in ambito locale, il superamento delle criticità legate alla non corretta stima dei ricavi o compensi dei soggetti cosiddetti marginali mediante l'applicazione degli studi di settore.

COMPOSIZIONE DELL'OSSERVATORIO

La funzione di Presidente di ogni Osservatorio viene espletata dallo stesso Direttore regionale, mentre negli Osservatori di Trento e Bolzano la carica è attribuita al Direttore provinciale. Alla cessazione dell'incarico di ogni Direttore regionale (o provinciale) seguirà l'automatica sostituzione alla Presidenza dell'Osservatorio con il nuovo incaricato, senza la necessità di emettere un apposito provvedimento.

La funzione di vice-Presidente è esercitata da un Dirigente nominato presso ciascuna Direzione regionale (o provinciale). Ai fini della designazione, costituisce un imprescindibile requisito quello di avere coordinato, diretto o effettuato attività di accertamento basata sugli studi di settore, allo scopo di garantire una approfondita conoscenza della delicata tematica.

Gli altri componenti dell'Osservatorio sono individuati tra il personale dell'Agenzia delle Entrate e i rappresentanti delle associazioni di categoria e degli ordini professionali.

In particolare, come rappresentanti dell'Agenzia delle Entrate, devono essere individuati un dirigente o un funzionario per ogni provincia, che abbiano una consolidata esperienza in materia di accertamento e che, alla data della nomina, si occupino direttamente della attività di accertamento basata sugli studi di settore. Dovrà trattarsi di personale in servizio presso gli uffici operanti nell'ambito della provincia (preferibilmente con ruolo di Capo area

Il commercialista telematico⁴

controllo), in modo da garantire la possibilità di individuare e valutare direttamente le particolari situazioni che connotano le attività svolte sul territorio della provincia medesima. Relativamente ai rappresentanti delle categorie economiche, il provvedimento istitutivo fa riferimento:

- a) ad un rappresentante per ciascuna delle associazioni di categoria dell'industria, del commercio e dell'artigianato, più rappresentative a livello regionale;
- b) a due rappresentanti degli ordini professionali degli esercenti arti e professioni economiche e giuridiche, ad un rappresentante per gli ordini professionali degli esercenti arti e professioni tecniche e ad un rappresentante per gli ordini professionali degli esercenti arti e professioni sanitarie.

La nomina dei suddetti rappresentanti verrà effettuata dal Presidente dell'Osservatorio con le seguenti modalità.

Per le associazioni di categoria si provvederà innanzitutto alla individuazione di quelle in possesso del previsto requisito di rappresentatività a livello regionale (desumibile, in linea generale, anche dalla presenza nell'ambito del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro), chiedendo quindi a ciascuna di esse la segnalazione del nominativo del proprio rappresentante.

Per la nomina dei rappresentanti degli ordini professionali va invece considerato che il provvedimento istitutivo fa riferimento a categorie professionali, quali in specie:

- a) quella degli esercenti arti e professioni economiche e giuridiche;
- b) quella degli esercenti arti e professioni tecniche;
- c) quella degli esercenti arti e professioni sanitarie.

La designazione dovrà quindi avvenire interpellando tutti gli ordini, nonché i collegi o albi, compresi in ciascuna delle dette categorie, che abbiano una adeguata rappresentatività nella Regione, ed invitandoli a segnalare il nominativo di un comune rappresentante (due nel caso delle arti e professioni economiche e giuridiche).

Al fine di agevolare le designazioni in parola si evidenzia inoltre che i rappresentanti di associazioni o professioni (anche non regolamentate) non compresi tra i componenti dell'Osservatorio, potranno comunque essere chiamati a partecipare ai gruppi di lavoro, per l'analisi e la valutazione di problematiche riguardanti specifiche aree territoriali o specifici settori di attività economiche, cui fa riferimento l'art. 2, comma 3, del provvedimento istitutivo.

Le designazioni dovranno avvenire in tempo utile per consentire la costituzione dell'Osservatorio entro la data fissata dal provvedimento istitutivo (dunque, in linea di massima, non oltre il 20 dicembre p.v.).

Eventuali designazioni successive saranno comunque considerate ai fini della eventuale integrazione dell'organismo anche dopo il 31 dicembre 2007.

I nominativi dei componenti dell'Osservatorio, con l'indicazione della qualifica e dell'ente di appartenenza, dell'indirizzo *e-mail* e del recapito telefonico, andranno comunicati alla Direzione centrale accertamento, settore governo dell'accertamento e studi di settore, entro il 10 gennaio 2008, per la successiva pubblicazione nel sito internet dell'Agenzia delle entrate. Anche eventuali, successive variazioni dei componenti dell'Osservatorio verranno comunicate alla predetta Direzione Centrale.

Si precisa che ai componenti del citato organismo non spetta alcun compenso.

Ciascun Osservatorio dovrà dotarsi di un'apposita segreteria, composta da personale della Direzione regionale (o provinciale). Sarà compito della segreteria, tra l'altro, provvedere alla convocazione delle riunioni fissate dal Presidente, ricevere le adesioni dei partecipanti, raccogliere tutte le note eventualmente provenienti dai singoli contribuenti o dalle

Il commercialista telematico⁵

associazioni non facenti parte dell'Osservatorio che saranno, poi, esaminate durante le riunioni ed effettuare tutti gli ulteriori adempimenti necessari al corretto funzionamento dell'organismo.

Gli Osservatori regionali si riuniscono periodicamente nel corso dell'anno per assicurare un flusso costante di informazioni sulla situazione, a livello territoriale, delle attività economiche oggetto degli studi di settore.

Le riunioni vengono convocate dal Presidente, anche su richiesta dei singoli componenti dell'Osservatorio, come previsto dall'art. 3, secondo comma, del provvedimento istitutivo.

Ciascun componente dell'Osservatorio può presentare casi concreti su cui effettuare, in sede di riunione, le necessarie valutazioni. La segnalazione di casi da esaminare può essere fatta anche dagli uffici dell'Agenzia delle entrate presenti sul territorio, così come da associazioni di categoria non rappresentate nell'Osservatorio o, più in generale, da chiunque ne abbia interesse.

I suddetti soggetti possono inviare alla segreteria dell'Osservatorio regionale, una nota contenente le osservazioni che ritengono possano interessare l'operato dello stesso.

Tali osservazioni possono riguardare anche eventuali distorsioni applicative degli studi di settore, verificatesi in anni precedenti, in ambito provinciale e/o regionale.

Analogamente, possono essere valutate anche situazioni pregresse che non hanno trovato il giusto riscontro ed esame in sede di contraddittorio con gli uffici.

Gli Osservatori analizzano singoli casi al fine di individuare elementi di criticità non emersi precedentemente in ordine all'applicazione degli studi di settore, anche in relazione a particolari categorie di contribuenti. Le osservazioni non possono comunque riguardare procedimenti instaurati dagli uffici locali e non ancora conclusi.

L'Osservatorio valuta la fondatezza delle questioni sollevate tenendo presente che le stesse devono interessare, generalmente, un numero significativo di soggetti e che le condizioni di criticità in cui si trovano ad operare questi ultimi, anche se temporanee, devono essere oggettivamente riscontrabili.

Nell'attività di analisi e valutazione i membri dell'Osservatorio possono, altresì, avvalersi dell'ausilio o della partecipazione di esperti di fiducia ed acquisire idonea documentazione, al fine di valutare l'attendibilità delle criticità osservate, nonché per individuare con maggior precisione le cause ed i motivi che ne sono all'origine.

Il Presidente può, inoltre, costituire dei sottogruppi all'interno dell'Osservatorio qualora lo ritenga proficuo per il trattamento di questioni o problematiche specifiche, ovvero connotate da particolare complessità.

Il Presidente, nei casi in cui l'attività dell'Osservatorio evidenzia una chiara e incontestabile situazione che provoca anomalie nell'applicazione degli studi di settore, ovvero in tutti i casi in cui lo ritenga opportuno, può fornire direttamente indicazioni agli uffici locali relativamente al comportamento da tenere in sede di accertamento o sugli eventuali atti da adottare. Il contenuto delle direttive impartite agli uffici deve, comunque, essere trasmesso alla Direzione centrale accertamento ed essere comunicato anche ai componenti dell'Osservatorio regionale.

Per ciascuna riunione deve essere redatto un verbale dal quale risultino, oltre alle presenze, tutte le situazioni portate all'attenzione dell'Osservatorio regionale e le eventuali richieste formulate dai componenti. Tale verbale, redatto dalla segreteria dell'Osservatorio, illustra quanto emerso nel corso della riunione, specificando le situazioni ritenute rilevanti e dando adeguata motivazione per quelle che, invece, non siano state ritenute di interesse comune.

Il commercialista telematico⁶

Entro il 31 gennaio di ciascun anno gli Osservatori regionali provvedono a predisporre una relazione sulle attività e sulle principali problematiche trattate nel corso dell'anno precedente che inviano alla Direzione centrale accertamento. La predetta relazione annuale viene resa pubblica sul sito internet dell'Agenzia delle Entrate. Tale pubblicazione consente, così, un'adeguata diffusione delle valutazioni effettuate nell'ambito dei diversi Osservatori e promuove, conseguentemente, l'adozione di comportamenti uniformi con riferimento a problematiche comuni a più aree regionali.

Il contraddittorio territoriale

Il contribuente per contestare il risultato delle presunzioni medesime deve dimostrare o l'impossibilità di utilizzare il calcolo presunto in quella fattispecie o l'inaffidabilità del risultato ottenuto, eventualmente confermando al contempo con altre presunzioni la validità del suo operato (cfr. Cassazione, sentenza n. 2891 del 21 dicembre 2000, depositata il 27 febbraio 2002).

Anche per gli accertamenti basati sugli studi di settore, l'instaurazione del procedimento di adesione e lo svolgimento del contraddittorio costituiscono un percorso necessario per giungere ad una più fondata e ragionevole misurazione del presupposto impositivo e per valutare in concreto l'eventuale "prova contraria" offerta dal contribuente.

Come precisato nella "Guida" messa a disposizione dall'Agenzia delle Entrate (prelevabile dal sito www.agenziaentrate.it), lo studio di settore è uno strumento utilizzabile per valutare la capacità di produrre ricavi o conseguire compensi: l'elaborazione trova terreno fertile soprattutto se applicata alle piccole imprese³, nei confronti delle quali l'attività di controllo tradizionale/analitica non sempre si rivela proficua, anche in rapporto ai tempi ed alle risorse da impiegare.

Le istruzioni ministeriali attribuiscono un peso rilevante alla fase del contraddittorio con il contribuente, che consente agli uffici di approfondire le specifiche caratteristiche dell'attività esercitata e di adeguare, quindi, il risultato dell'applicazione degli studi alla particolare situazione dell'impresa.

E' in tale fase⁴ che il contribuente può, infatti, documentare le ragioni in base alle quali l'ammontare dei ricavi dichiarati, inferiori a quelli presunti in base agli studi, può ritenersi in tutto o in parte giustificato.

L'utilizzo di tale metodologia di accertamento risulta innegabilmente valorizzata ed opportunamente integrata dall'istituto dell'accertamento con adesione, tenuto conto che la procedura di calcolo non può, ovviamente, prevedere situazioni peculiari o particolari che

³ Cfr. LUPI, *Manuale professionale di diritto tributario*, Ipsoa, pag. 571, secondo cui "... anche la crescita delle dimensioni dell'impresa, sempre entro la soglia dei 10 miliardi, limite di applicabilità degli studi, ne rende sempre meno plausibili le conclusioni: con il crescere del fatturato e la specializzazione della produzione, perdono di significato le correlazioni statistiche poste a base degli studi, e desunte dall'insieme delle attività di un determinato tipo".

⁴ In merito si confronti; CONIGLIARO, *Gli studi di settore dopo la Finanziaria 2005: il contraddittorio come strumento di tutela*, in " il fisco", n. 13/2005, pag. 1940; FERRAJOLI, *La tutela del contribuente dagli accertamenti fondati sugli studi di settore*, in " il fisco", n. 32/2003, pag. 5029; CARRIROLO, *Studi di settore: brevi note sulla tormentata applicazione degli indicatori di normalità e sulle cause giustificative della non congruità*, in " Finanza&Fisco", n. 31/2007, pag. 2440, secondo cui " se è vero che gli uffici operano in modo per così dire automatico, senza discrezionalità amministrativa, e non possono tener conto di ragioni in senso lato extrafiscali (ossia non previsti dalle norme), occorre comunque riconoscere loro la possibilità di tener conto dei mutevoli aspetti della realtà, per non farne un robot burocratico e infeffabile".

Il commercialista telematico⁷

esulano da un contesto di “normalità statistica” e questo elemento si appalesa come limite di un sistema, peraltro fortemente attendibile (è vero però che lo studio di settore è costantemente monitorato e revisionato, sulla base degli elementi raccolti dall'apposita Commissione nazionale istituita dal Ministero delle finanze, che utilizza anche gli elementi periodicamente trasmessi prima dagli Osservatori provinciali ed oggi dagli Osservatori regionali).

Per cogliere adeguatamente le differenze territoriali, sono stati utilizzati i risultati delle analisi di territorialità elaborate ai fini dell'applicazione degli studi di settore.

Pertanto, per esempio, per il settore del commercio sono stati utilizzati i risultati dello studio relativo alla "territorialità del commercio", che ha suddiviso il territorio nazionale in 7 aree omogenee in termini di:

- grado di modernizzazione del commercio;
- grado di copertura dei servizi di prossimità;
- caratteristiche socio-economiche del territorio⁵.

Oggi, la presenza dell'Osservatorio regionale potrà essere di grande ausilio agli uffici operativi ma anche a tutti gli operatori del settore, in quanto permette di individuare singole realtà prima non esattamente colte.

Francesco Buetto

31 Ottobre 2007

⁵ Per alcune attività economiche del comparto manifatturiero e dei servizi sono stati utilizzati i risultati dello studio relativo alla "territorialità generale", che ha suddiviso il territorio nazionale in 5 aree omogenee in termini di: - grado di benessere; - livello di qualificazione professionale; - struttura economica.