

1. Premessa: la nascita degli studi di settore e gli obiettivi posti a base del progetto

Gli studi di settore trovano la loro prima concretizzazione nel Progetto Fiscale proposto dalla CNA a metà degli anni '80. Il Progetto Fiscale, a seguito di una risoluzione approvata dal Consiglio direttivo della CNA il 17/18 settembre 1986, divenne patrimonio condiviso della categoria a seguito di un centinaio di assemblee provinciali tenutesi in tutta Italia nei mesi successivi. La volontà era quella di andare al superamento della Visentini-ter che aveva introdotto la forfetizzazione dei costi per le piccole imprese vista come ultima tappa di una serie di incombenze contabili/fiscali poste a carico delle imprese sempre più accusate, specie quelle di più piccola dimensione, di evasione fiscale. Il tutto nell'illusione che le ricevute fiscali, le bolle di accompagnamento, i registratori fiscali, i repertori, i registri fino all'opzione per la contabilità ordinaria fossero la soluzione. La volontà era inoltre quella di superare, con il coinvolgimento primario delle Associazioni di categoria, i sistemi di accertamento del mondo delle PMI fondati su presunzioni che spesso erano irrispettose della realtà imprenditoriale italiana e delle diversità che la contraddistinguono per ogni attività e nei diversi territori del Paese. Realtà imprenditoriale che solamente le imprese del settore possono rappresentare.

Si doveva trovare uno strumento condiviso che, in una volta sola ed in prospettiva, raggiungesse i seguenti obiettivi:

- 1) **dare dignità alla categoria delle PMI** che per prima soffre della sleale concorrenza data dai soggetti che fanno leva sull'evasione fiscale per gestire un'impresa altrimenti inefficiente, dimostrando che la parte preponderante delle imprese ha come unico obiettivo quello di alzarsi la mattina ed andare ad aprire la "bottega" a fronte di un'altra parte che si trova in effettiva difficoltà;

- 2) **evitare accertamenti infondati** sia per tipologia che per area geografica limitando, conseguentemente, il potere degli uffici nella scelta dei criteri di controllo delle PMI e la nascita di estenuanti ed onerosi contenziosi;
- 3) **semplificare gli adempimenti contabili/fiscali** posti a carico delle imprese sulla base del principio che solo quelli che sono utili e necessari per la gestione dell'impresa possono essere effettivamente utili anche per il fisco e non il contrario;
- 4) **riduzione della pressione fiscale** in modo contestuale all'emersione della base imponibile, attraverso la progressiva riduzione delle ipotesi di concorrenza sleale dei soggetti che occultano la base imponibile: **pagare meno pagare tutti.**

Gli studi di settore, dopo una lunga stagione che ha visto il susseguirsi alla *Visentini-ter* prima dei coefficienti presuntivi di ricavi e di reddito per arrivare alla *minimum tax*, nascono ufficialmente nel 1993 (cfr art. 62-bis del DL n. 331/93), tuttavia vedono la loro prima applicazione pratica nel 1999; anno nel quale sono stati approvati i primi 45 studi di settore a valere per il periodo di imposta 1998.

Da allora la platea del mondo degli studi di settore si è estesa fino agli attuali 206 studi di settore che rappresentano più di 2000 modelli organizzativi (cluster). In altre parole, attualmente gli studi di settore fotografano ogni anno più di 2000 modi diversi di produrre beni o/e servizi.

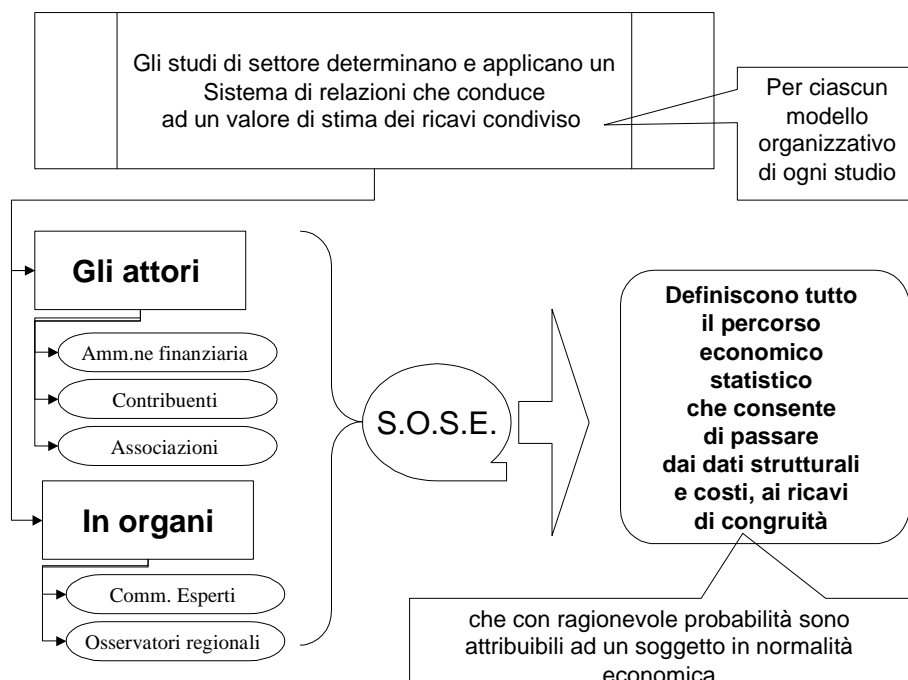
2. Gli attori ed i passaggi istituzionali per l'approvazione o la revisione degli studi di settore

La costruzione degli studi di settore è stata possibile grazie alla collaborazione dei contribuenti sia singolarmente sia attraverso le proprie organizzazioni professionali di categoria. Le organizzazioni di categoria hanno dato un contributo essenziale partecipando alle attività propedeutiche

all'elaborazione degli studi di settore e alla validazione di quelli elaborati, previa un'analisi dei test su casi specifici tesi a valutare la capacità dello studio di rappresentare le diverse realtà economiche aziendali.

Lo strumento, pertanto, non è più astratto, lontano dalla realtà aziendale o professionale, ma per la prima volta può vantare questa importante condivisione ed accettazione preventiva da parte delle associazioni di categoria e degli ordini professionali direttamente interessati.

Figura n. 1 – Gli attori nella costruzione degli studi di settore



Tale collaborazione è proseguita nel tempo all'interno degli Osservatori, adesso costituiti a livello Regionale, per l'adeguamento degli studi di settore alle realtà economiche locali.

Gli Osservatori Regionali, istituiti con provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle Entrate dell'8 ottobre 2007, hanno sede presso ciascuna Direzione regionale dell'Agenzia delle Entrate e presso le direzioni provinciali di Bolzano e di Trento. Fanno parte degli Osservatori regionali:

- il direttore regionale dell'Agenzia delle Entrate con funzione di presidente;

- un dirigente della Direzione regionale dell’Agenzia delle Entrate (o provinciale) con funzione di vicepresidente;
- un dirigente o funzionario dell’Agenzia delle Entrate per ciascuna provincia compresa nella Regione;
- i rappresentanti delle associazioni e categorie interessati;
- un rappresentante dell’ANCI al fine di assicurare la partecipazione attiva dei Comuni (dal 2009)

Gli osservatori regionali hanno il compito di:

- 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;
- individuare le situazioni, tipiche di alcune zone o distretti, 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;
- rilevare informazioni utili a migliorare la capacità degli studi di rappresentare la realtà cui si riferiscono.

Gli Osservatori regionali hanno una funzione propositiva rilevante per l’applicazione degli studi in quanto ne verificano l’adeguatezza e il funzionamento a livello locale, proponendo gli aggiustamenti e i correttivi necessari, inoltre possono fornire informazioni utili a migliorare l’applicazione degli studi di settore.

A tale riguardo si segnala che gli Osservatori regionali sono stati coinvolti nel percorso di revisione ordinaria di alcuni studi di settore affinché risultino sempre più rispondenti ed in linea alle effettive differenziazioni territoriali che incidono in modo significativo sui modelli organizzativi delle diverse attività e conseguentemente sui ricavi/compensi potenzialmente realizzabili.

Si ricorda che la “*regionalizzazione*” degli studi rientra tra gli obiettivi fissati dal decreto legge 112/2008 nell’ambito dell’attuazione del federalismo fiscale ed ha sinora riguardato lo studio di

settore dell'edilizia delle costruzioni (UG69U) e lo studio relativo al commercio al dettaglio di abbigliamento, calzature, pelletteria e accessori (VM05U).

3. La costruzione degli studi di settore

La costruzione degli studi di settore combina le esperienze degli economisti d'azienda e dei pareri degli stessi imprenditori che intervengono fattivamente nella costruzione del prototipo, con le capacità degli statistici di far diventare funzioni matematiche le relazioni tra i costi e ricavi per ogni modello organizzativo.

In altre parole nell'ambito degli studi di settore si costruisce una relazione tra i costi sostenuti dalle imprese, ed a volte alcuni dati strutturali, con i ricavi per ognuno dei più di 2000 modelli organizzativi imprenditoriali sulla base dei dati dichiarati dagli stessi imprenditori in dichiarazione.

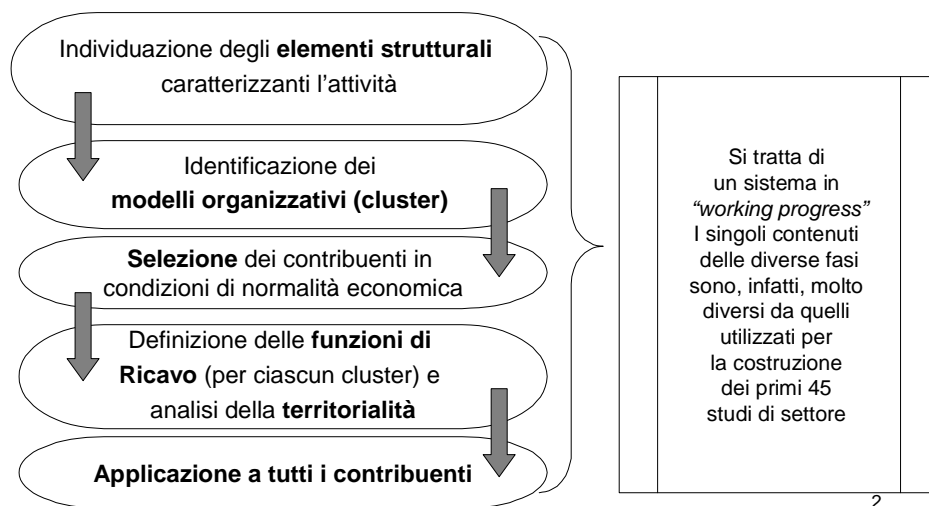
Il modello organizzativo di appartenenza viene "fotografato" sulla base della struttura dell'impresa dichiarata ogni anno dalle stesse imprese.

Dal punto di vista dei c.d. elementi strutturali (tipologia e numero di beni strumentali, giornate retribuite dei dipendenti, metri quadri utilizzati, tipologia della clientela, modalità e fasi dell'attività esercitata, ecc.) viene definito il modello organizzativo di appartenenza per, poi, applicare, normalmente sui dati contabili di costo e sul valore dei beni strumentali, una *funzione di ricavo* complessa che consente di stimare i ricavi d'impresa ovvero i compensi per quanto riguarda i professionisti.

Nel seguente schema sono meglio rappresentate le varie fasi che portano alla costruzione degli studi di settore.

Figura n. 2 – Processo di costruzione di ogni studio di settore.

	Per ciascun settore di attività economica l'analisi prevede	
--	---	--



Dallo schema appare evidente che la platea degli studi di settore, in primo luogo compie una selezione dei contribuenti evitando di effettuare confronti con soggetti che non sono in normalità economica, come ad esempio, coloro che iniziato o cessano l'attività ovvero sono in liquidazione o in altre condizioni di non normalità. La qualità degli studi di settore è proprio quella di dare un'immagine seria e selezionata delle piccole imprese italiane isolando quelle che si trovano in situazioni di normalità economica. E' vero, infatti, che dei circa 4,3 milioni di contribuenti cui si renderebbero applicabili gli studi di settore, ogni anno sono circa 3,7 milioni quelli che effettivamente sono soggetti agli studi di settore.

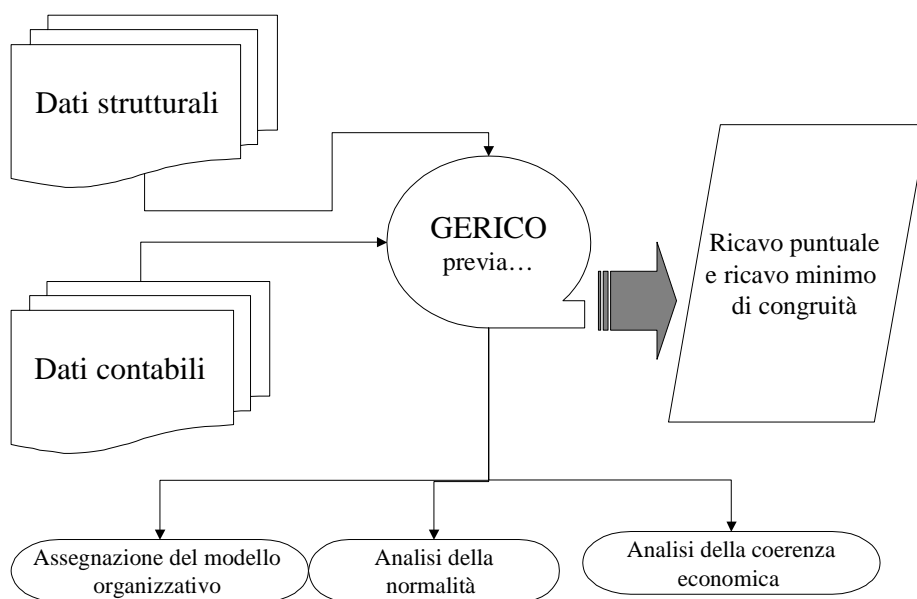
4. Fase applicativa degli studi di settore

Il programma GERICO approvato ogni anno dall'Agenzia delle Entrate richiede ad ogni contribuente l'inserimento dei strutturali (beni strumentali utilizzati, tipologia del mercato, metri quadri utilizzati, ecc) e contabili (costi per le materie prime, del personale, per i servizi, ecc.) relativi al periodo d'imposta, e restituisce il ricavo di congruità, come risultato dalla combinazione

dei dati indicati, previa assegnazione dell'impresa al/i modello/i organizzativo/i che più hanno similitudini con l'impresa stessa.

Nel seguente schema di flusso è semplificato questo concetto.

Figura n. 3 – Il passaggio dai costi ai ricavi nell'ambito degli studi di settore



Nel passaggio dai dati contabili e strutturali viene definito tra più di 2000, il modello economico cui appartiene l'impresa (imprese che hanno il medesimo modo di creare valore) noto con il termine di cluster. Nel medesimo ambito vengono poi considerati e risolti eventuali incongruenze contabili (analisi della normalità cd. INE) e valutati gli aspetti più prettamente economici dell'impresa mediante analisi del posizionamento dell'impresa stessa rispetto alle altre imprese dello stesso *cluster*, attraverso specifici indicatori (cd. indicatori di coerenza).

Le relazioni tra costi e ricavi (revisione dello studio di settore) di norma vengono aggiornate ogni tre anni o, anche prima qualora, se ne ravvisasse l'esigenza. Ad esempio, la crisi economica che già

si è fatta sentire nell'ultimo trimestre del 2008 ha reso necessario rivedere, da tale periodo d'imposta, tutte le relazioni dei 206 studi di settore attraverso la costruzioni di diversi correttivi c.d. *congiunturali, settoriali e specifici*, al fine di adeguare le relazioni di stima dei ricavi alla mutata realtà economica della crisi che ha reso non più rispondenti alla realtà le relazioni di stima risultanti dall'analisi dei dati ante-crisi.

5. Cosa si intende per ricavo di congruità: nessun vincolo all'adeguamento dei ricavi

Il ricavo di congruità costituisce il risultato della stima effettuata nell'ambito degli studi di settore. Semplificando sulla base di quanto indicato sopra, il ricavo di congruità rappresenta **il ricavo medio che, sulla base dei dati dichiarati dalle imprese simili, è legittimo aspettarsi da una impresa che ha quella struttura imprenditoriale e che ha sostenuto quei costi nell'anno.**

Le imprese possono conoscere il ricavo di congruità prima della presentazione della dichiarazione relativa all'anno cui gli studi di settore si rendono applicabili. Pertanto, l'imprenditore può conoscere prima se il ricavo che emerge dalla contabilità risulta allineato al ricavo di congruità. Nel caso in cui il ricavo risultante dalla contabilità sia inferiore a quello di congruità, il contribuente può liberamente decidere se adeguare o meno i propri ricavi, emergenti dalla contabilità a quelli di congruità in dichiarazione.

Infatti, le imprese non sono obbligate all'adeguamento dei ricavi emergenti dall'applicazione degli studi di settore né per norma né di fatto. Infatti, ogni anno dei 3,7 milioni di contribuenti, facenti parte il mondo degli studi di settore, i non congrui, cioè quelli che non raggiungono i ricavi di congruità, sono circa 800/900 mila, mentre gli accertamenti a mezzo studi di settore sono dai 40 mila a 70 mila a seconda dei periodi d'imposta.

Dai numeri rappresentati emerge, chiaramente, che la credibilità del sistema degli studi di settore si basa essenzialmente sui criteri di selezione e di applicazione dello strumento orientati a concentrare l'azione dove l'evasione si posiziona a livelli particolarmente elevati. E' come dire in uno slogan

che dà strumento di accertamento gli studi di settore sono sempre più uno strumento di selezione delle posizioni da sottoporre a controllo.

La selezione dei contribuenti non congrui, e non adeguanti, da sottoporre ad accertamento a mezzo studi di settore, avviene infatti attraverso un percorso basato su tre diversi passaggi logici:

1. selezione dei **settori di attività** a maggiore rischio di evasione sulla base di una analisi dei livelli di reddito e ricavi dichiarati;
2. selezione, all'interno di ogni settore di attività, dei soggetti che presentano differenze tra i **livelli medi dei ricavi dichiarati** e quelli emergenti dall'applicazione degli studi di settore;
3. **selezione dei contribuenti a cui inviare l'invito al contraddittorio**, sulla base dell'analisi del rischio di evasione rappresentato - nella sostanza - da **incongruenze perpetrate nel tempo** riguardo ad alcuni elementi facenti riferimento all'attività esercitata ovvero, con riferimento alle persone fisiche, alle incongruenze - sempre perpetrate nel tempo - riguardo ai livelli di reddito complessivo dichiarato e ad alcuni incidi di spesa o di capacità contributiva non consoni ai livelli di reddito dichiarati (cd.*ulteriori elementi*).

Si ritiene che il terzo punto dei criteri di selezione sia particolarmente importante perché rende evidente che l'obiettivo dell'Amministrazione finanziaria è quello di verificare i soggetti per i quali il livello di incongruenza fra redditi dichiarati e capacità di spesa appare particolarmente elevato.

6. La fase di contraddittorio con l'Agenzia delle Entrate – la definizione bonaria – eventuale contenzioso

Se il contribuente è stato selezionato per il controllo a mezzo studi di settore non viene emessa in modo automatico e diretto una cartella esattoriale che chiede la differenza tra quanto dichiarato e

quanto emerge dagli studi di settore. Prima di arrivare a questo atto finale sono obbligatori i seguenti passaggi:

1. **lettera dell'Amministrazione finanziaria** in cui sono evidenziati i criteri ed i motivi per i quali il contribuente è stato selezionato tra i soggetti non congrui e l'invito a recarsi presso l'ufficio al fine di rappresentare i motivi che non hanno consentito il raggiungimento del ricavo di congruità. A seguito di tale invito il contribuente ha la possibilità di effettuare un adeguamento a quanto richiesto dal ricavo di congruità entro i 15 giorni precedenti la data fissata per il contraddittorio. Tale "adeguamento postumo" (la prima occasione era data in sede di dichiarazione per tale annualità) consente di ridurre le sanzioni dovute ma ha come contropartita l'impossibilità di motivare anche parzialmente la differenza dei ricavi rispetto a quelli stimati dallo studio;
2. **fase interlocutoria con l'Amministrazione finanziaria** in uno o più incontri dove la pretesa può essere annullata, rettificata o confermata, a seguito della trattazione in contraddittorio con l'Ufficio delle ragioni che il contribuente ritiene di avere a giustificazione della non congruità;
3. **definizione dell'accordo ovvero emissione dell'avviso di accertamento**: in caso di emissione dell'avviso di accertamento, il contribuente – non soddisfatto dalla fase interlocutoria - può riproporre le sue ragioni davanti al giudice tributario proponendo ricorso;
4. **in caso di mancato ricorso ovvero in caso di sentenza del giudice sfavorevole, è prevista l'emissione della cartella esattoriale** per una parte o per tutte le maggiori imposte dovute, più le sanzioni.

E' evidente che il contribuente nell'ambito dell'accertamento a mezzo studi di settore, ha diverse occasioni di far valere le sue ragioni. Il grave danno che in passato (fino al 2009) è stato fatto riguarda la scarsa attenzione dell'Amministrazione finanziaria nella emissione degli inviti che danno il via al procedimento, compresa la successiva fase interlocutoria del contraddittorio.