



**CONSIGLIO NAZIONALE DOTTORI
COMMERCIALISTI**

CAMERA DEI DEPUTATI

VI COMMISSIONE PERMANENTE - FINANZE

**Problematiche relative alla revisione degli studi di settore
ed all'applicazione degli indicatori di normalità economica**

Audizione del Consiglio nazionale dei Dottori commercialisti

Roma, 3 luglio 2007

INDICE

1. PREMESSA
2. VALENZA PROBATORIA DEGLI STUDI DI SETTORE
3. NUOVI INDICATORI DI NORMALITÀ ECONOMICA
4. ABROGAZIONE DELLA “REGOLA DEL 2 SU 3”
5. AMPLIAMENTO DELL’AMBITO SOGGETTIVO DELLA
DISCIPLINA
6. RETROATTIVITÀ
7. CONTRADDITTORIO

1. PREMESSA

Il Consiglio nazionale dei dottori commercialisti ha, da sempre, condiviso quegli obiettivi di politica fiscale ispirati ad una rigorosa lotta all'evasione fiscale per il recupero delle risorse necessarie da destinare alla progressiva riduzione della pressione tributaria e, nel contempo, ha fortemente richiesto il rispetto delle regole di civiltà fiscale e giuridica enunciate in particolare nello Statuto dei diritti del contribuente.

Nell'ambito di tale politica, un ruolo di fondamentale importanza è stato assunto, negli ultimi anni, dagli studi di settore, introdotti nel 1998 quale strumento, condiviso con le categorie, di ausilio per i controlli dell'amministrazione finanziaria nei confronti dei soggetti con attività economiche di ridotte dimensioni svolte prevalentemente in favore di consumatori finali e dotate di un impianto contabile non adeguato alle esigenze di corretta evidenza degli elementi reddituali.

Alcuni recenti interventi normativi¹, contraddicendo i principi che ispirarono la nascita degli studi di settore, ne hanno modificato la disciplina con effetto (retroattivo) sin dal periodo d'imposta 2006, creando profondo sconcerto e disagio nei contribuenti.

Di seguito, si passano in rassegna le principali criticità emergenti dal nuovo assetto normativo che, a parere del Consiglio nazionale dei dottori commercialisti, richiedono specifiche soluzioni che vadano nel senso del rispetto di principi di civiltà fiscale propri dello Statuto del contribuente e che siano aderenti ai principi di stabilità e certezza normativa e di semplificazione nell'applicazione dei tributi.

In ogni caso va ribadito che lo strumento degli studi di settore, in quanto approssimativo, nonostante ogni sforzo di affinamento, deve essere utilizzato mediante ampia condivisione degli elementi strutturali (formazione dei clusters, dati economico-patrimoniali e fisici da considerare) e dei meccanismi statistico-matematici che lo caratterizzano (correlazioni).

Ciò implica consultazione continua con le categorie produttive e professionali interessate e non può ammettere "fughe in avanti" dell'Amministrazione finanziaria con unilaterali determinazioni di quegli elementi o addirittura con l'introduzione di nuovi strumenti, quali gli indicatori economici di normalità che sono suscettibili di alterare gli originari studi valicati dalla Commissione degli esperti.

Il dibattito in corso è anche utile per rivedere l'intera filosofia degli Studi di settore da restituire alla funzione di individuazione delle condizioni di

¹ Il riferimento è all'art. 37, commi 2 e 3, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, conv. dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, nonché ai commi da 13 a 27 dell'articolo unico della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria per il 2007).

esercizio delle attività produttive e di analisi critica dei risultati che ne conseguono con l'intento di individuare quelle posizioni meritevoli di verifica fiscale approfondita.

Solo per i soggetti non dotati di un impianto contabile idoneo a rappresentare fedelmente la situazione aziendale potrebbe ammettersi che gli Studi di settore possano essere posti alla base di un procedimento di accertamento che comunque richiede un livello pur minimale di altre investigazioni sulla posizione del contribuente.

2. VALENZA PROBATORIA DEGLI STUDI DI SETTORE

La principale questione da risolvere definitivamente in via normativa attiene alla natura giuridica degli studi di settore.

È nota, al riguardo, l'interpretazione dell'Agenzia delle entrate secondo cui *“gli accertamenti basati sugli studi di settore possono essere effettuati ogni qualvolta il contribuente dichiara ricavi o compensi non congrui rispetto alla stima, senza che l'Amministrazione finanziaria debba fornire ulteriori dimostrazioni a sostegno della pretesa tributaria”*².

Tanto in virtù dell'affermata natura di *“presunzione relativa, dotata dei requisiti di gravità, precisione e concordanza”* dei ricavi e compensi stimati sulla base dello studio di settore.

Orbene, basta un semplice richiamo alla disciplina civilistica dei mezzi di prova, per comprendere che la presunzione relativa è una presunzione legale che ammette la prova contraria, e che, in quanto stabilita da legge, non ha bisogno dei requisiti di gravità, precisione e concordanza per spiegare la sua efficacia probatoria.

Come è noto, tali ultimi requisiti si riferiscono invece alle caratteristiche che, ai sensi dell'art. 2729 del codice civile, una presunzione non derivante dalla legge deve avere affinché possa assumere valore di prova del fatto ignoto che s'intende dimostrare. Tale presunzione si definisce semplice in quanto la sua valenza probatoria non è predeterminata dalla legge, ma è rimessa al prudente apprezzamento del giudice.

È evidente dunque la confusione se non giuridica, quanto meno terminologica, in cui cade l'Agenzia delle entrate quando tenta di chiarire la reale natura degli studi di settore.

² Cfr., da ultimo, circolare 22 maggio 2007, n. 31/E, par. 2.2.

Su tale questione, la giurisprudenza tributaria di merito e, *incidenter tantum*, anche quella di legittimità hanno invero, più volte, affermato che il mero scostamento tra i ricavi o compensi dichiarati e quelli stimati dallo studio di settore non basta a giustificare la rettifica dell'amministrazione finanziaria.

Tanto, non sulla base di un'apodittica petizione di principio, ma per effetto della chiara formulazione letterale della norma legittimante l'accertamento basato sugli studi di settore³, secondo cui *“gli accertamenti di cui agli articoli 39, primo comma, lettera d), del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600, e successive modificazioni, e 54 del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633, e successive modificazioni, possono essere fondati anche sull'esistenza di 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, ovvero dagli studi di settore elaborati ai sensi dell'articolo 62 bis del presente decreto”*.

Il riferimento all'accertamento di cui all'art. 39, comma 1, lett. d) del D.P.R. n. 600 del 1973, vale a dire all'accertamento basato sulle presunzioni semplici dotate dei requisiti di gravità, precisione e concordanza, se, per un verso, è sufficiente per escludere la natura di presunzione legale degli studi di settore, d'altro canto, non è funzionale per affermarne la natura di presunzione semplice.

Ed infatti, la norma istitutiva degli studi di settore richiede pur sempre l'esistenza di *“gravi incongruenze”* tra i ricavi o compensi dichiarati e quelli stimati dallo studio.

Se fosse stato sufficiente il mero scostamento la norma si sarebbe limitata ad affermare che gli accertamenti di cui agli articoli 39, comma 1, lett. d) del D.P.R. n. 600 del 1973 e 54 del D.P.R. n. 633 del 1972, *“possono essere fondati anche sugli studi di settore”*, anziché sull'esistenza delle predette *“gravi incongruenze”* tra il dichiarato e gli studi.

Un primo importante riconoscimento da parte dell'Agenzia delle entrate della necessità, oltre al predetto scostamento, di ulteriori elementi idonei a dimostrare la gravità dello stesso è stato fatto in ordine ai maggiori ricavi o compensi derivanti dall'incoerenza rispetto ai nuovi indicatori di normalità economica di cui al comma 14 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006, approvati con il decreto del Ministero dell'economia e delle finanze 20 marzo 2007.

Sarebbe auspicabile che analogo riconoscimento venisse esteso anche ai maggiori ricavi o compensi derivanti dall'analisi della congruità del contribuente, al fine di restituire agli studi di settore la precipua funzione di strumento di selezione dei contribuenti da sottoporre a controllo e

³ Art. 62-sexies, comma 3, decreto-legge 30 agosto 1993, n. 331, conv. dalla legge 29 ottobre 1993, n. 427.

non di accertamento orientato sempre più ad automatismi come sembra stia avvenendo nelle varie realtà locali degli uffici dell’Agenzia.

3. NUOVI INDICATORI DI NORMALITÀ ECONOMICA

Come anticipato, il comma 14 dell’articolo unico della legge finanziaria per il 2007 ha previsto l’approvazione⁴, con effetto dal periodo d’imposta 2006, di specifici indicatori di normalità economica, di significativa rilevanza, idonei alla individuazione di ricavi, compensi e corrispettivi fondatamente attribuibili al contribuente in relazione alle caratteristiche e alle condizioni di esercizio della specifica attività svolta.

La frettosità con cui tali indici sono stati predisposti, dovuta all’improvvisa previsione normativa di renderli applicabili con effetto retroattivo sin dal 2006, è, senza dubbio, la causa principale della debolezza strutturale della stima dei ricavi e dei compensi emergente dagli stessi.

Carenze viepiù aggravate dall’ulteriore previsione di non sottoporre i nuovi indicatori al parere preventivo della Commissione degli esperti, così come invece accade in sede di validazione dei nuovi studi di settore o delle versioni revisionate degli stessi.

Le criticità degli indicatori di normalità si sono rilevate, ben presto, così numerose da costringere l’Agenzia delle entrate ad ammettere che l’applicazione degli stessi *“potrebbe comportare stime oggettivamente sproporzionate rispetto alla effettiva situazione del contribuente”*, nonché a predisporre un’elencazione, sicuramente non esaustiva, delle principali cause giustificative della non congruità dei contribuenti rispetto ai nuovi indicatori⁵.

Oltre a mostrarsi scarsamente attendibili, i nuovi indicatori di normalità economica risultano anche “grossolani” essendo stati costruiti “per studio” e non “per gruppi omogenei” di contribuenti, con risultati in termini di affidabilità e credibilità non proprio impeccabili.

Inadeguata anche la proposta, da ultimo, avanzata dal vice ministro alle Finanze, on.le Visco, secondo cui per il periodo d’imposta 2006 l’adeguamento in dichiarazione agli studi di settore può essere effettuato *“tenendo conto del livello minimo dei ricavi derivante dall’applicazione degli indicatori di normalità economica, a condizione che tale livello minimo non sia inferiore al livello*

⁴ Avvenuta con il citato decreto ministeriale 20 marzo 2007, pubblicato in S.O. alla Gazzetta Ufficiale n. 76 del 31 marzo 2007.

⁵ Si vedano, dapprima le circolari n. 31/E del 22 maggio 2007 e n. 38/E del 13 giugno 2007 ed, in ultimo, il comunicato stampa del 28 giugno 2007.

*di congruità puntuale previsto dagli studi senza tener conto dell'effetto dei medesimi indicatori?*⁶.

Trattasi di soluzione insoddisfacente sotto il profilo sostanziale in quanto non “sterilizza” l’impatto degli indicatori di normalità economica sulla stima dei componenti positivi di reddito, richiedendosi comunque l’adeguamento al livello minimo dei ricavi derivante dall’applicazione di tali ultimi indicatori. Ma anche sotto il profilo procedurale la soluzione proposta risulta foriera di ulteriori difficoltà applicative, non evidenziando il *software* Ge.Ri.Co. lo specifico livello a cui doversi adeguare, in via transitoria, per il 2006, che invece deve essere ricercato ponendo a confronto due parametri: il ricavo o compenso “minimo” comprensivo dell’effetto indicatori (dato che viene evidenziato dal software nella maschera relativa all’analisi di congruità) e il ricavo o compenso “puntuale” non influenzato dagli indicatori (dato evidenziato dal software nella maschera relativa all’analisi di normalità economica).

Il Consiglio nazionale dei dottori commercialisti, pur in attesa di verificare quali misure concrete verranno adottare dal Governo, valuta con attenzione l’approvazione della mozione⁷ con cui il Senato impegna il Governo ad interpretare come “sperimentale” l’applicazione degli indicatori di normalità economica e conseguentemente a disporre che gli stessi vengano utilizzati al fine della costruzione delle liste selettive di controllo, senza nessun automatismo accertativo, ed auspica un radicale superamento dell’attuale disciplina più coerente con la ricostruita natura giuridica degli studi di settore.

Innanzitutto, occorre prevedere la partecipazione delle categorie interessate anche alla predisposizione degli indicatori di normalità economica.

Sotto il profilo applicativo, si rende necessaria un’espressa previsione normativa che attribuisca agli indicatori la loro naturale funzione di strumento per la selezione delle posizioni “anomale” meritevoli di approfondimento, anziché finalizzato alla stima di maggiori componenti positivi di reddito.

In futuro, la verifica sul campo della bontà dello strumento potrebbe costituire l’occasione per un potenziamento dell’efficacia probatoria degli indicatori di normalità: le situazioni di incoerenza rispetto a tali indici, opportunamente riveduti e corretti in maniera condivisa con le categorie interessate, potrebbero, infatti, orientare l’amministrazione a procedere a più approfonditi controlli per accertare altri elementi di anomalia che

⁶ Cfr. il comunicato stampa dell’Agenzia delle entrate del 27 giugno 2007.

⁷ Cfr. Atto di sindacato ispettivo n. 1-00114, pubblicato il 21 giugno 2007 ed approvato dal Senato della Repubblica il 26 giugno 2007.

valgano a sorreggere la presunzione semplice dell'art. 39, comma 1, lettera d).

4. ABROGAZIONE DELLA “REGOLA DEL 2 SU 3”

Il Consiglio nazionale dei dottori commercialisti respinge fermamente l'abrogazione⁸ della cosiddetta “regola del 2 su 3” applicabile, fino a tutto il 2004, nei confronti degli esercenti attività d'impresa in regime di contabilità ordinaria, anche per effetto di opzione, e di tutti gli esercenti arti e professioni.

Tale regola vincolava l'utilizzo degli studi di settore in sede di accertamento alla condizione che lo scostamento tra i ricavi o compensi dichiarati e quelli stimati dagli studi di settore si fosse verificato per almeno due periodi d'imposta, anche non consecutivi, su tre considerati.

Non si comprendono le ragioni di un tale inasprimento applicativo, che di fatto rende superflua la distinzione tra soggetti in contabilità ordinaria e semplificata, essendo sufficiente ai fini dell'applicabilità dell'accertamento da studi di settore nei confronti di entrambe le categorie di soggetti che lo scostamento tra quanto dichiarato e quanto stimato dallo studio si verifichi per un solo periodo d'imposta.

La precedente disciplina non poteva considerarsi un “privilegio” in quanto imponeva comunque ai contribuenti in contabilità ordinaria, al fine di sfuggire agli studi di settore, l'evidenziazione di una situazione di congruità in tre periodi d'imposta su quattro consecutivi considerati.

Si ricorda che tale regola costituiva già un notevole arretramento delle difese offerte al contribuente in sede di accertamento dalla tenuta della contabilità ordinaria rispetto alla originaria disciplina sugli studi che subordinava l'applicazione degli stessi, nei confronti di tali soggetti, alla preventiva dimostrazione “sul campo” dell'inattendibilità delle scritture contabili tenute dal contribuente.

Con le recenti modifiche normative si rende ancor meno conveniente, sotto il profilo fiscale, l'adozione del regime di contabilità ordinaria, il quale sebbene non assicuri la fedeltà dei dati dichiarati, resta pur sempre un insopprimibile supporto per gli stessi controlli da parte dell'amministrazione finanziaria.

Il Consiglio nazionale dei dottori commercialisti propone pertanto la reintroduzione della “regola del 2 su 3” nei confronti degli esercenti attività d'impresa in regime di contabilità ordinaria, anche per effetto di opzione, e di tutti gli esercenti arti e professioni.

⁸ Da parte dell'art. 37, comma 2, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, conv. dalla legge 4 agosto 2006, n. 248.

Se proprio si volesse ampliare la platea dei contribuenti accertabili sulla base dell'incongruità verificatasi in un solo periodo d'imposta, potrebbe ipotizzarsi per i soggetti in contabilità ordinaria per opzione l'applicabilità della predetta regola soltanto in presenza di una soglia minima di componenti positivi di reddito dichiarati.

5. AMPLIAMENTO DELL'AMBITO SOGGETTIVO DELLA DISCIPLINA

Il Consiglio nazionale dei dottori commercialisti non condivide l'ampliamento dell'ambito soggettivo di applicazione degli studi di settore agli esercenti imprese, arti e professioni che abbiano dichiarato ricavi o compensi fino a 7,5 milioni di euro⁹.

Se è vero che il precedente limite di 5.164.568,99 euro era stato così fissato sin dall'introduzione degli studi di settore e dunque richiedeva un adeguamento che tenesse conto delle variazioni intervenute nell'indice dei prezzi, va anche rilevato che la lunga fase di stagnazione che ha caratterizzato l'economia italiana e mondiale nel periodo 2001-2005 non ha consentito agli operatori economici di realizzare un incremento dei ricavi o compensi proporzionati al ridotto potere di acquisto della moneta.

L'innalzamento della soglia di esclusione dagli studi operato in modo così aritmetico, unitamente alla già richiamata abrogazione della "regola del 2 su 3", comporta, nella sostanza, uno stravolgimento della filosofia che ispirò la nascita degli studi di settore: da strumento specificamente rivolto al recupero dell'evasione dei soggetti di "piccole dimensioni" che operano nei confronti dei consumatori finali e che più agevolmente possono effettuare operazioni "in nero", gli studi finiscono in tal modo per trasformarsi in uno strumento di recupero di gettito applicabile in modo generalizzato, senza particolari limiti, a tutti gli imprenditori e i professionisti.

Perciò occorre ritornare al vecchio limite ed anzi escludere comunque dagli studi quelle imprese che sono tenute non solo agli obblighi contabili in forma ordinaria ma a pubblicare i bilanci annuali (si tratta delle società di capitali), rispetto alle quali le induzioni derivanti dalle risultante degli studi devono comunque essere integrate da altri elementi di irregolarità che nell'insieme facciano ritenere inattendibili i risultati economici dichiarati.

⁹ Cfr. l'art. 10, comma 4, lett. a), della legge 8 maggio 1998, n. 146, come modificato dal comma 16 dell'articolo unico della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria per il 2007).

6. RETROATTIVITÀ

Una delle principali criticità che ha caratterizzato, sin dall'origine, la disciplina degli studi di settore è costituita dalla loro efficacia retroattiva. È noto che il software Ge.Ri.Co. attraverso cui è possibile determinare i livelli di congruità dei contribuenti viene messo a disposizione soltanto in prossimità del termine di scadenza per la presentazione delle dichiarazioni, vale a dire ad un tempo in cui il periodo d'imposta "studiato" è già chiuso.

La previsione, per legge, della necessità di approvazione degli studi entro un congruo termine rispetto alla chiusura del periodo d'imposta "studiato" avrebbe il pregio non solo di rendere più trasparente il rapporto fisco-contribuente, ma anche di evitare che gli studi di settore vengano piegati dalla maggioranza di turno ad un uso strumentale al mero recupero di gettito, come accaduto in occasione dell'approvazione della legge finanziaria per il 2007, la quale ipotizza un gettito superiore ai tre miliardi di euro dall'adozione dei nuovi studi di settore.

7. CONTRADDITTORIO

L'utilizzo degli studi di settore in sede di accertamento non può prescindere da un effettivo contraddittorio tra contribuente e amministrazione finanziaria, che si fondi sull'analisi della specifica situazione del contribuente e delle condizioni di esercizio dell'attività e che non si limiti, come purtroppo molto spesso accade nella prassi, all'offerta di uno "sconto" sull'accertato.

A tal fine, occorre attribuire all'Agenzia delle entrate specifiche risorse da destinare alla formazione di personale specializzato nell'analisi degli indici aziendali assunti a base delle stime effettuate dallo studio.

Onde evitare i rischi di disparità di trattamento a livello nazionale, occorre fornire gli uffici periferici di apposite procedure per rendere uniformi le fasi del contraddittorio.

In tal senso, si è espresso anche il vice ministro alle Finanze, on.le Visco, nel quadro degli interventi da attuare al fine di garantire i contribuenti in sede di applicazione degli studi di settore per il 2006¹⁰.

Il Consiglio nazionale dei dottori commercialisti non può che auspicare la rapida predisposizione di tale procedura.

Ulteriore problema da risolvere, al fine di rendere maggiormente proficuo il contraddittorio, è quello della mancata esplicitazione nei

¹⁰ Cfr. il già citato comunicato stampa dell'Agenzia delle entrate del 27 giugno 2007.

decreti di approvazione degli studi di settore della formula della funzione di regressione attraverso cui sono stimati i ricavi o compensi.

Si tratta di una ingiustificabile omissione che peraltro vizia l'avviso di accertamento basato sugli studi di settore per l'insanabile difetto di motivazione che deriva dalla mancata illustrazione nell'atto dell'*iter* logico-giuridico seguito dall'amministrazione finanziaria in sede di rettifica.

Lo stesso contribuente non ha la possibilità, in sede di contraddittorio, di difendersi di fronte alla pretesa tributaria, in quanto non conosce il ragionamento alla base della stima dei ricavi o compensi puntuali.

Per risolvere tali inconvenienti occorre che nei decreti di approvazione degli studi di settore sia esplicitata la formula di regressione per ciascun *cluster* di contribuenti e sia motivata la scelta delle variabili.

Inoltre, è necessario che i coefficienti di regressione, vale a dire le costanti nella funzione, siano giustificati nel loro importo al fine di consentire agli uffici dell'Agenzia delle entrate e ai contribuenti di confrontarsi in sede di contraddittorio.

Soltanto con una chiara esposizione delle formule matematiche utilizzate e delle ragioni che hanno indotto l'Agenzia a scegliere quelle variabili e non altre, ad utilizzare quella formula e non un'altra, ad inserire quei coefficienti di regressione e non altri, sarà possibile da un lato ritenere sufficientemente motivato l'accertamento basato sugli studi di settore, e dall'altro consentire all'ufficio periferico di applicare lo studio alle specifiche condizioni di esercizio dell'attività da parte del contribuente.

Un intervento normativo in tal senso avrebbe il pregio di garantire, per un verso, il buon andamento e l'imparzialità dell'agire amministrativo, e dall'altro, l'esercizio del diritto di difesa del contribuente, assicurando nel contempo piena effettività al principio del contraddittorio.