

STUDI DI SETTORE E NORMALITÀ ECONOMICA

SOMMARIO: 1. PREMESSA – 2. LA NATURA DELL'ACCERTAMENTO IN CUI SI FA RICORSO AGLI STUDI DI SETTORE E LE CONSEGUENZE CHE NE DISCENDONO – 3. LA LEGITTIMITÀ DI UN ACCERTAMENTO BASATO SOLO SUGLI STUDI DI SETTORE; 3.1. *Efficacia dell'accordo tra fisco e contribuente*; 3.2. *Segue. L'ipotesi di mancato raggiungimento di un accordo*; 3.3. *Segue. Il mancato invito al contraddittorio. Le interrelazioni con la disciplina dell'accertamento con adesione*; 3.4. *L'adeguamento spontaneo agli studi di settore*; 3.5. *Gli indicatori di normalità economica* – 4. RETROATTIVITÀ DEGLI STUDI DI SETTORE; 4.1. *Il rimborso dell'imposta sulla base degli studi di settore* – 5. LA PROVA CONTRARIA. IL CONTRADDITTORIO SULL'ANDAMENTO ECONOMICO DELL'ATTIVITÀ – 6. LE CONCLUSIONI DELLA COMMISSIONE REY.

1. PREMESSA

Sono ormai diversi anni che gli studi di settore sono prepotentemente entrati nella vita di una vastissima platea di contribuenti (esercenti attività commerciale o professionale), tenuti a valutare la congruità degli importi di ricavi o proventi evincibili dalla contabilità rispetto ad una gamma di valori ritenuti corretti dallo strumento in esame. Tuttavia, non vi è ancora piena chiarezza e univocità di vedute su alcuni aspetti della loro disciplina. Nel presente studio si intende esaminare le principali tematiche inerenti all'applicazione degli studi di settore, analizzando criticamente le posizioni espresse dalla giurisprudenza e dalla dottrina a questo proposito. Gli argomenti che sono più frequentemente oggetto di dibattito tra gli interpreti e che, in molti casi, non hanno ancora trovato una soluzione generalmente condivisa sono i seguenti:

- in quale categoria rientrano gli accertamenti che recepiscono le indicazioni degli studi di settore;
- se è legittimo un accertamento fondato esclusivamente sulle risultanze dello strumento di ricostruzione del reddito in esame;
- l'efficacia retroattiva degli studi di settore;
- l'ammissibilità e le caratteristiche della prova contraria.

2. LA NATURA DELL'ACCERTAMENTO IN CUI SI FA RICORSO AGLI STUDI DI SETTORE E LE CONSEGUENZE CHE NE DISCENDONO

Venendo al primo aspetto problematico, nella giurisprudenza della Corte di legittimità¹ gli studi di settore sono prevalentemente inquadrati tra i mezzi di accertamento ricadenti nella previsione dell'art. 39, primo comma, lett. d), del D.P.R. 29 settembre 1973, n. 600, e corrispondenti norme sull'IVA.

Ne deriva che essi non assurgono a strumenti di ricostruzione generale del reddito ma appartengono al novero dei metodi di rettifica di specifiche poste reddituali. Gli studi, dal punto di vista dell'impatto sui dati contabili dell'impresa o del professionista, hanno un effetto piuttosto limitato, in quanto non confutano le risultanze della contabilità nel loro complesso; essi mirano solo a correggere l'ammontare dei ricavi (nel caso delle imprese) o dei compensi (se si tratta di professionisti).

Inoltre, la metodologia ricostruttiva delle poste reddituali su cui si reggono le analisi degli studi di settore ha natura inferenziale⁴; la finalità e la funzione degli studi infatti consistono nel desumere dalle caratteristiche strutturali dell'attività esercitata (fatto noto) l'importo puntuale dei proventi che ne dovrebbero ragionevolmente scaturire (fatto ignoto). Essi si collocano dunque nella categoria dei mezzi di accertamento analitico-induttivo.

¹ Si vedano le sentenze di Cass. 28 gennaio 2005, n. 1797, in *Mass. giur. it.*, 2005, e anche in *Boll. Trib. On-line*; Cass. 15 dicembre 2006, n. 26919, *ivi*, 2006, e anche in *Boll. Trib. On-line*; Cass. 6 aprile 2007, n. 8643, in *Boll. Trib. On-line*.

Anche se in dottrina non manca chi ritiene preferibile inquadrare gli studi di settore tra gli accertamenti di cui al secondo comma dell'art. 39; si veda, per tutti, BEGHIN, *L'accertamento in base agli studi di settore*, ed. prov., Padova, 2005, 157.

³ Elementi assunti al lordo e non al netto dei costi relativi, come afferma BEGHIN, *I soggetti sottoposti all'applicazione degli studi di settore*, in FALSITTA, *Manuale di diritto tributario*, V ed., par. spec., Padova, 2008, 647.

Si tratta di presunzioni relative; cfr. TESAURO, *Istituzioni di diritto tributario*, IX ed., vol. I, par. gen., Torino, 2006, 236; BASILAVECCHIA, *Dai coefficienti all'efficienza: ascesa e declino dell'accertamento per automatismi*, in *Rass. trib.*, 1994, 286, come si vedrà più dettagliatamente in seguito. Gli studi sono predisposti con il coinvolgimento delle associazioni di categoria, anche se le indicazioni provenienti da queste non sono vincolanti. Si ved. PENNELLA, *Forma e procedimento degli studi di settore*, in AA.VV., *Il nuovo accertamento tributario tra teoria e processo*, a cura di PREZIOSI, Roma-Milano, 1996, 458-459. Ricorda GARBARINO, *Imposizione ed effettività nel diritto tributario*, Padova, 2003, 312, che gli studi sono frutto di un lungo processo elaborativo, che si articola in diverse fasi: invio di questionari ai contribuenti per conoscere i dati della loro attività; vaglio di tali questionari con l'eliminazione di quelli con risposte giudicate non accettabili o non corrette; identificazione di gruppi omogenei di contribuenti; selezione di campioni di contribuenti significativi appartenenti a ciascun gruppo, mediante l'eliminazione dei contribuenti anomali; definizione della funzione di ricavo e inserimento della variabile territoriale; definizione della funzione matematica che ricostruisce i ricavi per ciascun gruppo omogeneo; inserimento di ogni singolo soggetto in un gruppo omogeneo ed attribuzione a lui dei ricavi pertinenti.

Sul punto, Cass. 6 aprile 2007, n. 8643, cit., secondo la quale «l'Amministrazione finanziaria ha facoltà di disattendere le risultanze della contabilità del contribuente ..., qualora si palesino gravi incongruenze fra i ricavi, i compensi ed i corrispettivi dichiarati e quelli fondatamente desumibili ... dagli studi di settore, legittimamente accertando con metodo induttivo e senza obbligo di accesso ai luoghi - se non ritenuto necessario - il maggior reddito imponibile avvalendosi di tale presunzione di carattere legale»; Cass. 14 marzo 2007, n. 5977, in *Mass. giur. it.*, 2007, e anche in *Boll. Trib. On-line*, nella quale si afferma che gli studi forniscono dati «medi presuntivamente esatti». Diverso avviso esprime, in dottrina, VERSIGLIONI, *Prova e studi di settore*, Milano, 2007, 195 ss., ad avviso del quale gli studi di settore non sono inquadrabili tra i meccanismi probatori ed accertativi di tipo presuntivo in quanto non avrebbero la capacità dimostrativa del fatto ignoto, che sarebbe il reddito effettivamente conseguito dal contribuente. Gli studi, a detta di questo Autore, non seguirebbero il tipico ragionamento inferenziale della presunzione semplice, «dato che non spiegano le loro conseguenze mediante un passaggio del pensiero supportato da una massima di comune esperienza, da una legge naturale o da un principio universale comunemente accettato». Pertanto con le loro elaborazioni essi determinerebbero soltanto, senza poterle ascrivere esattamente ai soggetti verificati, le differenze matematiche tra entità asseritamente note (l'ammontare dei proventi dichiarati) e la loro media. Per quanto puntualmente argomentata, la tesi in esame non appare, tuttavia, condivisibile. Innanzitutto, la regola d'esperienza che collega negli studi il fatto noto al fatto ignoto – si legga in argomento FANTOZZI, *Gli studi di settore nell'accertamento del reddito d'impresa*, in AA.VV., *Diritto tributario e Corte costituzionale*, a cura di PERRONE-BERLIRI, Napoli, 2006, 396 – è l'idea che, se le attività analoghe producono di norma un certo ammontare di ricavi, «anche l'attività verificata ha quell'ammontare di ricavi». Inoltre e soprattutto, occorre tenere presente che gli studi non si limitano a fornire una mera ponderazione media; essi hanno lo scopo e l'ambizione di individuare il preciso importo dei ricavi o dei compensi coerente con le modalità di svolgimento dell'attività di un'impresa o di un professionista. Tale importo è dunque fondatamente attribuibile al contribuente in sede di controllo, salvo che egli dimostri le ragioni per le quali ha prodotto concretamente un reddito minore.

In questo senso, in dottrina: TESAURO, *Istituzioni di diritto tributario*, cit., 236; GALLO, *Ancora sulla questione reddito normale – reddito effettivo: la funzione degli studi di settore*, in *Giur. imp.*, 2000, 486 ss.; FANTOZZI, *Gli studi di settore nell'accertamento del reddito d'impresa*, cit., 393; FEDELE, *Appunti dalle lezioni di diritto tributario*, Torino, 2005, 327.

Per questa ragione, stando agli insegnamenti della giurisprudenza della Corte di legittimità⁷, è possibile ricorrere agli studi di settore anche quando la rappresentazione contabile dei fatti gestionali è apparentemente ineccepibile e sembra rispecchiare in termini fedeli la realtà, in quanto vi è una perfetta corrispondenza tra le varie voci in cui si articola la contabilità dell'impresa o del professionista e tra queste e la documentazione di supporto (ad esempio le fatture). In effetti, le stime evincibili dagli studi sono efficaci, nei modi previsti dalla legge, a prescindere dalla correttezza delle annotazioni negli appositi libri e registri degli eventi che connotano l'esercizio dell'attività del contribuente ed, eventualmente, anche in contrasto con queste. Come si vedrà, le informazioni recate dalle scritture contabili sui ricavi o sui compensi vengono completamente superate; l'analisi dello studio si spinge più in profondità, investendo il profilo sostanziale della normalità economica e del razionale andamento dell'attività.

3. LA LEGITTIMITÀ DI UN ACCERTAMENTO BASATO SOLO SUGLI STUDI DI SETTORE

È opinione diffusa tra i giudici di merito⁹ che gli studi di settore non siano strumenti di valutazione reddituale dotati di capacità dimostrativa idonea a legittimare autonomamente una rettifica in aumento dell'imponibile dichiarato; è necessario che l'Ufficio avvalga le sue asserzioni adducendo ulteriori elementi argomentativi, reperiti con l'esercizio dei poteri istruttori.

Questo atteggiamento di radicale sfiducia verso lo strumento di accertamento in esame, del quale si nega, spesso in modo preconcepito, qualunque autonoma forza persuasiva, non tiene peraltro adeguatamente conto delle prescrizioni normative.

La Corte di Cassazione, dal canto suo, esclude generalmente la legittimità di un accertamento quando le rettifiche traggono origine dall'uso isolato di taluni parametri economici che – combinati fra loro e considerati unitamente ad altri dati significativi sull'attività – formano il sostrato di conoscenze e di variabili relative alle modalità esplicative dell'impegno lavorativo del contribuente su cui è imperniata la ricostruzione del reddito compiuta dagli studi. Tra questi parametri si possono citare ad esempio le percentuali di ricarico medio osservate in un certo settore imprenditoriale. Un accertamento che muove da un mero raffronto tra il margine di utile ottenuto da un'impresa e la percentuale di ricarico riscontrata mediamente nel gruppo dei suoi concorrenti è quindi, in linea di principio, viziato da invalidità.

Per quanto concerne poi il ricorso, nella redazione di un accertamento, a tecniche inferenziali più complesse e raffinate, come appunto gli studi di settore o i coefficienti presuntivi contemplati dall'art. 11 del D.L. 2 marzo 1989, n. 69 (convertito, con modificazioni, dalla legge 27 aprile 1989, n. 154), la posizione del giudice di legittimità non appare del tutto univoca.

Pronunciandosi sull'impiego dei coefficienti presuntivi – gli antesignani degli studi di settore, i quali, infatti, ai sensi dell'art. 62-bis del D.L. 30 agosto 1993, n. 331 (convertito, con modificazioni, dalla legge 29 ottobre 1993, n. 427), sono stati introdotti per consentire “una più articolata determinazione dei coefficienti presuntivi” – la Corte di Cassazione ha sancito l'inammissibilità della determinazione officiosa del reddito che si avvale di procedure automatizzate e di valutazioni aprioristiche di tipo matematico-statistico, posto che, impiegando tali strumenti, l'Ufficio perde di vista la capacità contributiva effettivamente manifestata dal soggetto che si intende sottoporre a prelievo.

Secondo la condivisibile linea di pensiero accolta dalla Corte di legittimità, non è ammissibile recepire acriticamente nei provvedimenti impositivi dati “preconfezionati a tavolino”, scaturenti da elaborazioni astratte, che prescindono da un adeguato apprezzamento della situazione concreta e che forniscono informazioni su presunti valori medi o normali; occorre calare tali informazioni nella concreta realtà aziendale o professionale, compiendo uno sforzo di adattamento e di integrazione della ricostruzione virtuale con i dati reali.

Nonostante l'avversione per le predeterminazioni di tipo matematico-statistico e nonostante gli studi di settore rientrino in tale categoria di strumenti accertativi, tuttavia, la Corte di Cassazione ha espresso generalmente un'opinione favorevole quando è stata chiamata a giudicare sull'impiego degli studi di settore ai fini della ricostruzione dell'imponibile di imprese e professionisti. Stando infatti all'orientamento reiteratamente manifestato dalla Suprema Corte, specie in alcune recenti pronunce, le indicazioni numeriche fornite dal sistema di calcolo induttivo in esame possono essere validamente poste a fondamento di un atto impositivo, in quanto la discrepanza tra l'importo dichiarato e quello ritenuto congruo dallo studio, determinato sulla base delle caratteristiche dell'attività, integra il presupposto delle “gravi incongruenze” richiesto dall'art. 62-sexies del D.L. n. 331/1993¹⁵.

⁷ Cass. 27 settembre 2002, n. 13995, in *Dir. prat. trib.*, 2003, II, 276, e anche in *Boll. Trib. On-line*, in cui si afferma che la tenuta della contabilità in maniera formalmente regolare non pone ostacoli alla rettifica dei redditi d'impresa, a norma dell'art. 39, 1° comma, lett. d), del D.P.R. n. 600/1973, quando l'esistenza di attività non dichiarate risulti fra l'altro, da presunzioni gravi, precise e concordanti; Cass. 21 ottobre 2005, n. 20422, in *Mass. giur. it.*, 2005, e anche in *Boll. Trib. On-line*; Cass. 5 dicembre 2005, n. 26388, in *Giur. it.*, 2006, 12, 2439, con nota di CIPOLLA, e anche in *Boll. Trib. On-line*; Cass. n. 5977/2007, cit., dove si sostiene che «i dati di settore sono da ritenere supporti razionali offerti dall'amministrazione al giudice, nei quali è possibile reperire dati medi presuntivamente esatti: i dati in tal modo presunti possono, pertanto, essere utilizzati dall'Ufficio anche in contrasto con le risultanze di scritture contabili regolarmente tenute». In senso conforme in dottrina: DI PIETRO, *Il contribuente nell'accertamento delle imposte sui redditi: dalla collaborazione al contraddittorio*, in AA.VV., *L'evoluzione dell'ordinamento italiano*, coordinamento di UCKMAR, Padova, 2000, 536-537.

Ciò è tanto più vero da quando sono stati rimossi i limiti all'uso degli studi di settore nei riguardi delle imprese in contabilità ordinaria, quand'anche le registrazioni dei fatti gestionali appaiano eseguite in modo regolare e, quindi, siano dotate di un intrinseco valore dimostrativo oltre che informativo. Cfr. MENTI, *Le scritture contabili nel sistema dell'imposizione sui redditi*, Padova, 1997, 23-31.

Si vedano: Comm. trib. reg. Puglia, 27 settembre 2005, n. 42, in *Boll. Trib.*, 2006, 1658; Comm. trib. prov. Macerata, 30 dicembre 2003, n. 63, *ivi*, 2004, 466, che ha censurato il recepimento acritico delle risultanze degli studi di settore; Id., 5 dicembre 2003, n. 51, in *Dir. prat. trib.*, 2004, II, 1629; Id., 17 maggio 2005, n. 36, in *Boll. Trib.*, 2006, 1149; Comm. trib. prov. Bari, 11 settembre 2006, n. 113, *ibidem*, 1900; Comm. trib. prov. Milano, sez. VIII, 13 aprile 2005, in *Nuovo dir.*, 2005, 766; Comm. trib. prov. Como, sez. V, 22 febbraio 2005, n. 92, in *Mass. comm. trib. Lombardia*, 2005, 9. *Contra*, tuttavia, Comm. trib. prov. Sondrio, 25 luglio 2002, n. 76, in *Mass. comm. trib. Lombardia*, 2003, 58; Comm. trib. prov. Bari, sez. VII, 26 gennaio 2007, n. 228, in *Dir. prat. trib.*, 2007, II, 684.

La concezione secondo la quale il risultato finale – consistente nella determinazione di un maggior reddito imponibile – raggiunto impiegando gli studi di settore necessita sempre di conferme sul piano probatorio, con il conseguente obbligo dell'Ufficio di cercare riscontri favorevoli alle sue conclusioni svolgendo un'apposita attività istruttoria, riscuote consensi pure in dottrina. Si vedano in proposito gli scritti di: BEGHIN, *I soggetti sottoposti all'applicazione degli studi di settore*, cit., 665 ss., per il quale l'Ufficio deve sempre dimostrare la “gravità” dello scarto tra il reddito dichiarato e quello fondatamente attribuibile al contribuente sulla base degli studi; LA ROSA, *Principi di diritto tributario*, II ed., Torino, 2006, 367; FAZZINI, *L'accertamento per presunzioni: dai coefficienti agli studi di settore*, in *Rass. trib.*, 1996, 350; MARCHESELLI, *L'efficacia probatoria degli studi di settore*, in *Riv. giur. trib.*, 2004, 991 ss.

Si leggano, a questo proposito, le sentenze di Cass. n. 26388/2005, cit.; Cass. 23 giugno 2003, n. 9946, in *Boll. Trib.*, 2003, 1514; Cass. n. 13995/2002, cit.; Cass. 29 novembre 2000, n. 15310, in *Mass. giur. it.*, 2000, e anche in *Boll. Trib. On-line*, per le quali non è possibile accertare un maggior reddito assumendo come parametro di riferimento il margine di utile normalmente riscontrabile in un certo settore economico, quand'anche questo sia diverso e superiore al dato desumibile dalla contabilità di un'impresa del medesimo settore. Si consideri però che in talune sentenze (si vedano, per tutte, Cass. n. 15310/2000, cit., e Cass. n. 26388/2005, cit.) la Corte di Cassazione ha giudicato corrette le rettifiche dell'Ufficio fondate sulla considerazione del guadagno medio settoriale allorché la divergenza tra la percentuale di ricarico di un'impresa e il valore ordinariamente rilevato tra i suoi diretti concorrenti raggiunga “livelli di abnormità”.

Sull'esistenza di un'indubitabile linea di continuità tra coefficienti e studi di settore, si ved. FAZZINI, *L'accertamento per presunzioni: dai coefficienti agli studi di settore*, cit., 345.

In tal senso cfr. Cass. 15 dicembre 2003, n. 19163, in *Boll. Trib.*, 2004, 699; Cass. 3 febbraio 2006, n. 2411, *ivi*, 2006, 1741; Cass. 30 giugno 2006, n. 15124, *ivi*, 2007, 466.

Circa l'inidoneità, in generale, del dato statistico a legittimare un accertamento, si rinvia a MANZONI, *Potere di accertamento e tutela del contribuente nelle imposte dirette e nell'Iva*, Milano, 1993, 20 ss.

Cfr. Cass. n. 1797/2005, cit.; Cass. n. 26919/2006, cit., dove si sostiene che le indicazioni quantitative tratte dagli studi configurano presunzioni gravi, precise e concordanti; Cass. n. 8643/2007, cit.; Comm. trib. prov. Bari n. 228/2007, cit. In dottrina ritiene che gli studi siano in grado di fornire indizi muniti delle

Vale la pena rammentare, a tale proposito, che, a mente della norma da ultimo menzionata, l'esercizio della potestà impositiva, prevista dagli artt. 39, primo comma, lett. d), del D.P.R. n. 600/1973, e 54 del D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633, può essere innescata anche dall'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, nonché dagli studi di settore.

L'accettazione quasi incondizionata delle risultanze degli studi che traspare dalle decisioni innanzi citate non è peraltro convincente, come non lo è – lo si è già detto – l'atteggiamento antitetico di radicale opposizione al metodo accertativo di cui si discorre assunto spesso dai giudici di merito.

Una soluzione di compromesso e più aderente al dato normativo è avanzata nella sentenza 28 luglio 2006, n. 17229¹⁶, nella quale la Suprema Corte, abbandonando la piena adesione agli esiti del metodo di accertamento in esame, afferma che la divaricazione tra le componenti reddituali denunciate dal contribuente e quelle emergenti dallo strumento valutativo in esame può legittimare un accertamento solo se, durante la fase procedimentale in cui si elabora il contenuto dell'atto impositivo, si instaura un contraddittorio tra Ufficio e contribuente ai sensi dell'art. 12, settimo comma, della legge 27 luglio 2000, n. 212 (*Statuto dei diritti del contribuente*).

Come anticipato, la soluzione additata dalla Corte di Cassazione in questa pronuncia è, tra tutte, quella che appare più coerente con i precetti normativi.

Invero, da un canto, l'art. 10 della legge 8 maggio 1998, n. 146, stabilisce che dagli studi di settore possono essere tratte informazioni utili per redigere accertamenti nei riguardi dei contribuenti che dichiarano ricavi o compensi inferiori al livello minimo ritenuto accettabile dagli studi medesimi; in effetti, denunciare al fisco proventi che stanno al di sotto della soglia di congruità stabilita dagli studi di settore costituisce una grave anomalia, ai sensi dell'art. 62-sexies del D.L. n. 331/1993, in quanto gli studi individuano la misura degli introiti fondatamente attribuibile al contribuente in relazione alle caratteristiche della sua attività. Essi stabiliscono o una cifra precisa (detto ricavo o compenso puntuale) o, più spesso, una gamma di valori (detto intervallo di confidenza) all'interno della quale si colloca necessariamente – stando al modello matematico l'approssimazione è addirittura del 99,99% – il risultato economico dell'attività caratteristica del contribuente¹⁷.

D'altra parte, ai sensi dell'art. 70 della legge 21 novembre 2000, n. 342, l'Ufficio, prima di passare all'azione emanando un provvedimento impositivo, ha l'obbligo di invitare il contribuente a illustrare il concreto andamento della sua attività e a chiarire i motivi della divergenza tra i risultati gestionali conseguiti e le stime dello studio di settore di appartenenza, al fine di giungere ad una definizione concordata della maggiore obbligazione fiscale mediante la procedura dell'accertamento con adesione.

La legge, pertanto, impedisce l'uso meccanico dei risultati scaturenti dagli studi di settore; occorre passare attraverso il filtro del contraddittorio con il contribuente¹⁸; le indicazioni di valore contenute negli studi sono la base di partenza per un confronto con le ragioni dell'imprenditore o del professionista.

La legge impone di verificare se le valutazioni dello strumento di cui si discorre si attagliano alla situazione concreta del contribuente; a questa verifica sono dirette le "trattative" instaurate nell'ambito del procedimento disciplinato dal D.Lgs. 19 giugno 1997, n. 218, durante le quali l'Ufficio prende in esame le osservazioni e i dati sull'attività comunicati dal soggetto controllato. L'analisi condotta congiuntamente dall'autorità fiscale e dal contribuente riguardo all'attendibilità degli studi è un passaggio cruciale ed ineliminabile del loro processo applicativo²⁰.

Se e solo se il contribuente non approfitta del margine di manovra che gli riserva la legge per dimostrare l'incapacità dello strumento in esame di rappresentare adeguatamente la situazione reale e per addurre la conseguente inaffidabilità delle sue stime²¹, i valori numerici evincibili dagli studi diventano un valido parametro di riferimento per la ricostruzione dell'imponibile e assurgono, anche da soli, a elementi fondanti di un accertamento.

Del resto, quando la legge ha voluto escludere del tutto qualunque integrale recepimento in un atto amministrativo degli esiti quantitativi scaturenti dall'impiego di un metodo di accertamento presuntivo, essa lo ha previsto espressamente, come nel caso degli importi derivanti dall'applicazione degli indicatori di normalità economica, di cui si dirà più avanti.

3.1 Efficacia dell'accordo tra fisco e contribuente

caratteristiche innanzi specificate, purché si rendano conoscibili le formule matematiche che stanno alla base del loro funzionamento, MULEO, *Contributo allo studio del sistema probatorio nel procedimento di accertamento*, Torino, 2000, 213 ss.

In *Boll. Trib.*, 2006, 1738, con nota di VOGLINO, *Saggi rigori giurisprudenziali sull'accertamento basato sugli studi di settore*, e anche in *Dir. prat. trib.*, 2007, II, 311, con nota di CORRADO, il quale esclude che gli studi di settore siano una fonte di dati bastevoli da soli a sostenere un accertamento.

In senso contrario si ricorda, ancora una volta, in dottrina, VERSIGLIONI, *Prova e studi di settore*, cit., 205 ss., il quale ritiene che manchino nell'ordinamento norme che legittimano gli accertamenti fondati solo sugli studi. A tal fine, occorrerebbe una disposizione che affianchi al tributo sul "possesso del reddito" un tributo sul "potenziale del reddito", disposizione che, ad avviso dell'Autore, allo stato non esiste. Lo stesso Autore distingue gli accertamenti che contengono giudizi basati sugli studi di settore e gli studi di settore; i secondi, a suo giudizio, sono disciplinati come parte dei primi o, meglio, come elementi "concorrenti in via necessaria, ma non esaustiva, alla formazione di questi" (gli accertamenti). Insomma, per la dottrina in esame, «gli studi ... possono ritenersi un "discorso breve" idoneo a far parte di un "discorso lungo" e quest'ultimo, in altro modo dotato di qualità argomentativa idonea a conseguire il convincimento, può costituire prova e fondare l'accertamento».

Sulla funzione essenziale del contraddittorio, necessario per assicurare il pieno rispetto dei diritti difensivi del contribuente, nell'ambito del procedimento applicativo sia degli studi di settore sia dei coefficienti presuntivi di maggior reddito, si ved. BASILAVECCHIA, *Dai coefficienti all'efficienza: ascesa e declino dell'accertamento per automatismi*, cit., 283; MARCHESELLI, *Per l'applicazione delle presunzioni semplici di cui agli studi di settore è necessaria la previa attuazione del contraddittorio*, in *Riv. giur. trib.*, 2006, 1053.

Lo riconosce anche l'Amministrazione finanziaria nella circ. 23 gennaio 2008, n. 5/E, in *Boll. Trib.*, 2008, 207. Talora in dottrina gli studi di settore sono considerati strumenti con finalità meramente di supporto e di orientamento per l'attività istruttoria; ritengono i sostenitori di questa linea di pensiero che gli studi contengano informazioni preliminari, utili per individuare i soggetti da sottoporre a controllo e per focalizzare le indagini sulle ragioni dello scostamento tra il reddito dichiarato e quello desumibile dallo studio. In tal senso, si ved. MOSCHETTI, *Evoluzione e prospettive dell'accertamento dei redditi determinati su basi contabili*, in AA.VV. *Il nuovo accertamento tributario tra teoria e processo*, a cura di PREZIOSI, Roma-Milano, 1996, 140 ss.; LUPI, *Il controllo indiretto del giro d'affari di artigiani, commercianti e professionisti (verso gli studi di settore)*, in *il fisco*, 1993, 9493; FILIPPI, *Le imprese minori: dall'accertamento ai coefficienti ed agli studi di settore*, in LECCISOTTI (a cura di), *La tassazione delle imprese minori*, Atti del convegno tenutosi a Roma il 30 maggio 1995, *ivi*, 1995, 37-38; GIORGI, *L'accertamento basato sugli studi di settore: obbligo di motivazione ed onere della prova*, in *Rass. trib.*, 2001, 686.

Per RAGUCCI, *Legalità tributaria e contraddittorio*, in *Riv. dir. fin. sc. fin.*, 2004, I, 270-271, in casi come questo il contribuente concorre alla definizione del contenuto dell'accertamento per ottenere due effetti, che sono due facce della stessa medaglia: correggere eventuali vizi dell'azione amministrativa e conferire alle disposizioni del provvedimento assunto dall'Ufficio - come accade proprio per gli studi - maggiore aderenza alla situazione concreta.

È opinione comunemente accolta, sia pure talvolta con qualche differente sfumatura di pensiero, in seno a quella parte (prevalente) della dottrina che attribuisce agli studi di settore valore di mezzi dimostrativi dell'esistenza di componenti del reddito non dichiarate, che, appunto, gli studi siano presunzioni relative e che ammettano ampie possibilità di prova contraria. In questo senso, TOSI, *Le predeterminazioni normative nell'imposizione reddituale. Contributo alla trattazione sistematica dell'imposizione su basi forfetarie*, Milano, 1999, 281, per il quale il contribuente non subisce alcuna contrazione dei suoi diritti difensivi, potendo opporsi alle predeterminazioni sotto ogni profilo; FERLAZZO NATOLINGRAO, *Le nuove frontiere dell'accertamento tributario: gli studi di settore*, in *il fisco*, 1996, 717; DE MITA, *Principi di diritto tributario*, IV ed., Milano, 2004, 318; GARBARINO, *Imposizione ed effettività nel diritto tributario*, cit., 316 ss., il quale ritiene che le prove contrarie adducibili dal contribuente possono spaziare dalla contestazione delle condizioni a cui la legge subordina l'applicabilità degli studi (giustificazione esterna) alla negazione della correttezza della sequenza delle inferenze (cioè il nucleo del ragionamento presuntivo in relazione al caso concreto – giustificazione interna); CIPOLLA, *La prova tra procedimento e processo tributario*, Padova, 2005, 640 ss.; A.M. GAFFURI, *Brevi considerazioni sugli studi di settore*, in *Boll. Trib.*, 2001, 19.

Per quanto la legge indichi chiaramente che la determinazione consensuale delle poste reddituali sia l'esito naturale verso il quale deve o dovrebbe indirizzarsi l'intera procedura applicativa degli studi, va detto, tuttavia, che la stessa legge non garantisce alcuna stabilità all'eventuale intesa raggiunta tra fisco e contribuente.

La conclusione di tale intesa, infatti, non impedisce l'ulteriore esercizio della potestà di controllo ed accertamento riguardo non solo alle componenti reddituali, diverse da quelle sulle quali è stato raggiunto l'accordo – sotto questo profilo, gli studi si iscrivono nella categoria degli accertamenti parziali²² – ma anche alle stesse voci di reddito oggetto di definizione concordata, ai sensi dell'art. 70 della legge n. 342/2000.

In forza del secondo comma dell'art. 70, l'Ufficio può, di fatto, e nei limiti che si diranno, disattendere l'accordo perfezionato con il contribuente e liquidare i proventi in misura diversa e maggiore rispetto a quella²³ concordata, anche in assenza di nuovi elementi probatori e delle altre condizioni previste dall'art. 2, quarto comma, del predetto D.Lgs. n. 218/1997.

Il testo dell'art. 70 si pone in contrasto con la regola sancita dall'art. 43 del D.P.R. n. 600/1973, a mente del quale, dopo l'emissione di un primo accertamento, l'Ufficio può nuovamente far uso della potestà impositiva, con l'intento di completare il risultato del precedente controllo, solo se entra in possesso di informazioni prima sconosciute.

Si potrebbe ritenere che il principio generale fissato nell'art. 43 sia derogato dalla norma speciale sugli studi di settore contenuta nell'art. 70. Tuttavia, una simile interpretazione sarebbe contraria al principio consacrato nell'art. 10, primo comma, della legge n. 212/2000, in forza del quale i rapporti tra fisco e contribuenti sono improntati alla collaborazione e alla buona fede.

Tenuto conto di questo principio, l'Agenzia delle entrate può solo affinare le valutazioni espresse in sede di contraddittorio e non può ripudiarle integralmente.

Il raggiungimento di un accordo sulla consistenza della base imponibile comporta il riconoscimento, in parte, delle ragioni altrui e della validità delle fonti probatorie adottate dall'altra parte a conforto delle sue tesi. Ciò implica, specularmente, l'ammissione della parziale infondatezza dei reciproci assunti e dell'inadeguatezza degli elementi argomentativi sui quali tali assunti si reggono.

Per raggiungere un punto di equilibrio tra le opposte tesi occorre che ciascuna parte accetti di integrare e di correggere la versione unilaterale dei fatti desumibile dagli elementi dimostrativi di cui si avvale con le informazioni offerte dall'altra, consentendo in tal modo di giungere ad una ricostruzione della realtà ritenuta corretta da tutti gli interessati.

Il materiale dimostrativo utilizzato dai contendenti viene a formare quindi un tutt'uno coordinato e inscindibile, dal quale emerge una sintesi tra le divergenti attitudini dimostrative; su tale sintesi è costruito l'accordo.

Non è consentito, pertanto, all'Ufficio impiegare un'altra volta gli stessi dati già invocati a suo vantaggio durante le trattative, al fine di rimettere in discussione la valutazione consensuale della consistenza dei ricavi o dei compensi, isolandoli ingiustificatamente dal contesto negoziale in cui è stata spesa la loro forza dimostrativa e dagli elementi descrittivi di portata opposta – offerti dal contribuente – che ne integrano e correggono la rappresentazione parziale e non perfettamente adeguata della realtà.

Nonostante il testo dell'art. 70 non ponga limiti alla facoltà di reperimento dei dati utilizzabili per riesaminare la posizione reddituale del contribuente, anche con riguardo alle componenti già oggetto di determinazione negoziata, il passato tra fisco e contribuente non può essere cancellato e l'Ufficio non può, di fatto, rinnegare il giudizio espresso in sede di contraddittorio, facendo nuovamente ricorso a valutazioni e a dati dei quali ha riconosciuto l'inattendibilità parziale o totale; sarebbe un comportamento inammissibile in quanto lesivo del dovere di lealtà e del principio che impone di tutelare il giusto affidamento del contribuente.

Se è vero dunque che l'Ufficio non è indissolubilmente vincolato ai termini dell'intesa raggiunta con il contribuente, potendo intraprendere nuove attività investigative volte alla rideterminazione degli elementi di reddito già stabiliti di comune accordo, è altrettanto vero che esso può agire solo sulla base di informazioni diverse da quelle oggetto di precedente ponderazione nella fase delle trattative riguardanti gli studi di settore.

* *

Il testo dell'art. 70 potrebbe indurre a ritenere che l'Ufficio, nella nuova liquidazione delle voci reddituali, il cui importo è stato precedentemente definito con il consenso del contribuente, possa ricorrere liberamente a materiale cognitivo già in suo possesso all'epoca della conclusione dell'intesa con il privato, anche se non concretamente sfruttato durante la fase delle trattative.

Tuttavia, la disposizione normativa, interpretata in modo così elastico, contrasterebbe, ancora una volta, con il principio generale fissato dall'art. 43 del D.P.R. n. 600/1973, secondo il quale, come si è visto, è possibile integrare un accertamento solo se l'Ufficio venga a conoscenza di informazioni precedentemente ignorate.

Anche in questo caso si potrebbe pensare che la regola di portata generale, enunciata nell'art. 43, subisca una deroga ad opera della norma speciale in materia di studi di settore, contenuta nell'art. 70.

Peraltro, l'obbligo – già rammentato in precedenza – prescritto dall'art. 10 dello *Statuto dei diritti del contribuente* di osservare un comportamento corretto e collaborativo nello svolgimento del rapporto tributario – che assume per la Corte di Cassazione valore di canone fondamentale del diritto tributario come tutti gli altri principi contemplati dallo *Statuto* stesso – impone senza dubbio all'Ufficio di rendere noti al contribuente, in sede di contraddittorio, se vi sono i mezzi di prova a sua disposizione, che corroborano le stime degli studi di settore o dai quali si desume un importo dei ricavi o dei proventi superiore a quelle stime. Tacere l'esistenza di questi elementi dimostrativi e utilizzarli dopo la conclusione dell'accordo sarebbe, ancora una volta, un comportamento palesemente scorretto, oltre che confliggente con il principio dell'economicità e proficuità dell'azione amministrativa, vanificando di fatto gli sforzi precedenti finalizzati al raggiungimento di un'intesa e provocando un'inutile reiterazione degli atti istruttori.

L'Ufficio deve giocare a "carte scoperte" durante il contraddittorio e far uso di tutta la gamma di argomenti di cui è a conoscenza che depongono a favore delle sue tesi. Tanto è vero che esso se possiede mezzi di prova ulteriori che consentano al contribuente di attribuire al contribuente proventi superiori a quelli desumibili dagli studi, è ipotizzabile la conclusione di un accordo nel quale il contribuente accetti la determinazione di un imponibile che ecceda la misura ritenuta congrua dagli studi di settore²⁶.

Bisogna considerare, tuttavia, stante la natura dell'accertamento fondato sugli studi di settore, che gli elementi di convincimento non più utilizzabili per redigere un nuovo atto impositivo avente ad oggetto i compensi o i ricavi sono solo quelli che, già conosciuti o conoscibili ai tempi delle trattative sugli studi, sarebbero potuti e dovuti essere adottati a sostegno del ragionamento inferenziale elaborato dall'Ufficio. Soltanto il materiale da cui si sarebbero potute trarre indicazioni di carattere deduttivo e che sarebbe stato quindi pertinente argomento di discussione e approfondimento nel corso

²² Si veda, in tal senso, INGRAO, *Frammentazione dell'accertamento tributario e violazione del principio di unicità*, in *Riv. dir. trib.*, 2005, I, 861 ss.

²³ Un ulteriore accertamento è ammesso dalla disposizione in esame: a) se sopravviene la conoscenza di nuovi elementi, in base ai quali è possibile accertare un maggior reddito che supera del cinquanta per cento l'importo precedentemente stabilito concordemente con il contribuente e che comunque non è inferiore alla cifra complessiva di circa 77.468 euro (la norma fa riferimento a 150 milioni di lire); b) se l'accordo con il soggetto verificato riguarda accertamenti parziali; c) se la definizione concerne i redditi derivanti da partecipazione nelle società o nelle associazioni indicate nell'art. 5 del TUIR, ovvero in aziende coniugali non gestite in forma societaria; d) se il nuovo provvedimento impositivo interessa le società o le associazioni o l'azienda coniugale di cui alla lettera c), alle quali partecipa il contribuente nei cui riguardi è intervenuta la definizione.

A questo proposito, COLLI VIGNARELLI, *Collaborazione, buona fede ed affidamento nei rapporti tra contribuente e amministrazione finanziaria*, in *Dir. prat. trib.*, 2005, I, 538, sostiene che gli obblighi di buona fede e di collaborazione permeano l'intero svolgimento del rapporto tributario, ivi compresa la fase istruttoria.

Ad avviso di DELLA VALLE, *La tutela dell'affidamento del contribuente*, in *Rass. trib.*, 2002, 460-461, le norme dello *Statuto dei diritti del contribuente* vietano proprio la lesione della buona fede oggettiva, impedendo il "venire contra factum proprium", ovvero il tradimento delle legittime aspettative altrui originate dal proprio comportamento.

²⁶ Non è da escludere che in taluni casi le parti si invertano e sia il contribuente a invocare gli studi di settore per contrastare le argomentazioni presuntive adottate dall'Ufficio al fine di dimostrare l'esistenza di ricavi o compensi non denunciati, di importo superiore a quello risultate dagli studi medesimi.

del contraddittorio, ma che non è stato utilizzato, pur essendo a conoscenza dell'Ufficio, non è più fruibile da quest'ultimo, allorché intenda procedere ad una nuova liquidazione autoritativa dei ricavi o dei compensi con strumenti induttivi.

Invece, tutta la gamma di informazioni di natura oggettiva e diretta – non coerente quindi con la tipologia di accertamento fondato sugli studi – dalla quale l'Ufficio non avrebbe potuto attingere elementi persuasivi per corroborare e arricchire le supposizioni fondate sugli studi, è liberamente sfruttabile per confezionare un nuovo accertamento di natura analitica concernente i proventi dell'imprenditore o del professionista, ancorché già conosciuta all'epoca delle trattative.

Riallacciandoci a quanto accennato, è esclusa peraltro ogni possibilità di impiego delle fonti di prova oggettive già sfruttate dall'Ufficio durante la procedura dell'accertamento con adesione riguardante gli studi di settore. Può accadere infatti che per confezionare il suddetto accertamento l'Ufficio si avvalga di un metodo sincretistico, che comporti un uso combinato di differenti tecniche ricostruttive del reddito, tanto di tipo induttivo quanto analitico *tout court*.

In conclusione, interpretando in modo coordinato i precetti dell'art. 70 della legge n. 342/2000 con quelli dello *Statuto dei diritti del contribuente* ne deriva che, dopo l'accertamento con adesione relativo agli studi, l'Amministrazione può certamente utilizzare le informazioni di cui era già in possesso all'epoca di tale accertamento per correggere l'ammontare delle voci reddituali diverse da quelle oggetto di stima concordata o per rideterminare in modo sintetico il reddito complessivo del contribuente.

Per quanto riguarda invece il ricorso ad elementi dimostrativi già a conoscenza dell'Ufficio (al tempo del contraddittorio sugli studi) nell'ambito di un accertamento riguardante le medesime poste sulle quali si è perfezionato l'accordo tra fisco e contribuente, l'uso è ammissibile solo se questi elementi hanno i connotati delle prove oggettive e dirette, non se hanno le caratteristiche dei dati presuntivi e indiretti, la cui forza dimostrativa si sarebbe dovuta spendere durante la verifica sulla correttezza delle stime degli studi di settore.

Il nuovo accertamento potrà avere natura analitica o sintetica, a seconda che sia volto alla ricostruzione di una o più singole poste reddituali o alla determinazione complessiva del reddito commerciale o professionale. Esso potrà fondarsi su prove di tipo presuntivo o di tipo diretto ed oggettivo, con i limiti innanzi descritti.

* *

Se è vero, poi, che l'ulteriore rettifica è legittima anche se la base imponibile recuperata a tassazione con il nuovo accertamento non supera l'importo del reddito risultante dagli accordi relativi agli studi nella misura, tanto assoluta quanto relativa²⁸, indicata nel D.Lgs. n. 218/1997, tuttavia, un incremento di ricchezza tassabile vi deve pur essere, pena l'inammissibilità del reiterato uso della potestà impositiva. Il contenuto dell'avviso di accertamento²⁹, successivo a quello fondato sugli studi di settore non può che risentire degli effetti sull'ammontare dei proventi e del reddito complessivo prodotti dalle valutazioni quantitative compiute nel provvedimento anteriore. Ciò che l'Amministrazione può assoggettare ad imposta con il secondo accertamento è, appunto, la differenza tra l'ammontare dei proventi o del reddito che deriva dalle nuove correzioni (analitiche o sintetiche) e il valore numerico raggiunto precedentemente da quelle voci dell'imponibile per effetto dell'innalzamento dei ricavi o dei compensi concordato in sede di applicazione degli studi di settore.

L'importo delle voci attive e del reddito complessivo risultante dall'intesa tra fisco e contribuente relativa agli studi di settore costituisce il valore di riferimento cui apportare, eventualmente, nuovi aggiustamenti. Le variazioni sui proventi e sul reddito conseguenti all'applicazione degli studi sono l'ineluttabile base di partenza per ulteriori correzioni, indipendentemente dal fatto che, esercitando nuovamente la potestà impositiva, l'Ufficio agisca avvalendosi di mezzi di valutazione analitici o sintetici e che l'iniziativa posteriore riguardi le stesse componenti considerate nel precedente accertamento con adesione o abbia un oggetto diverso. Il nuovo provvedimento impositivo è illegittimo se non tiene conto delle suddette variazioni.

Per chiarire quanto innanzi detto con la formulazione di qualche ipotesi concreta, dopo la redazione dall'accertamento con adesione concernente gli studi di settore, l'Ufficio può compiere una rettifica in aumento (di tipo analitico-contabile) del ricavo prodotto da una certa operazione commerciale. Tuttavia, è necessario che il maggior compenso accertato, aumentato dei proventi – indicati in contabilità – conseguiti con le altre vendite concluse dall'impresa, superi l'importo dei ricavi determinato in esito al contraddittorio relativo agli studi di settore. Può essere sottoposta a prelievo solo la frazione di imponibile che, sommate algebricamente tra loro tutte le componenti attive derivanti dalla cessione³⁰ di merce, tenuto conto delle nuove modifiche operate dall'Ufficio, ecceda la pregressa valutazione quantitativa dei ricavi fondata sugli studi di settore.

Ancora, l'Ufficio è libero di accertare in via sintetica il reddito di un'impresa con la quale ha consensualmente stabilito l'ammontare dei proventi desumibili da uno studio di settore. Tuttavia, è necessario che il reddito determinato in modo sintetico ecceda la somma dei ricavi concordata tra fisco e contribuente e delle altre componenti positive denunciate dall'impresa, al netto delle poste negative esposte in contabilità.

Infine, l'Ufficio può rettificare in diminuzione un costo; a pena di invalidità dell'accertamento, occorre, peraltro, che, per calcolare il reddito complessivo, l'Ufficio faccia riferimento, nella liquidazione delle componenti reddituali attive, alla misura dei proventi indicata nell'accertamento con adesione.

Se dalla seconda rettifica non emerge un reddito imponibile superiore ai valori già recuperati a tassazione con il precedente atto impositivo, che trae spunto dagli studi di settore, bisogna concludere che essa è inammissibile, poiché conduce ad un'intollerabile duplicazione del prelievo fiscale. Infatti, in simili ipotesi, la prima iniziativa assunta dall'Ufficio, che si regge sugli studi di settore, ha una portata correttiva tale da comprendere in sé la successiva, che poggia su altre metodologie di indagine ed accertamento, ma che nulla aggiunge, sotto il profilo della scoperta di nuova ricchezza tassabile, rispetto all'esito del controllo operato avvalendosi degli studi.

3.2 Segue. L'ipotesi di mancato raggiungimento di un accordo

Non sempre le trattative intavolate tra l'Amministrazione finanziaria e il contribuente sfociano in un accordo. Talvolta le due parti contendenti non riescono a perfezionare un'intesa. Occorre domandarsi, in questo caso, quali conseguenze abbia la mancata conclusione positiva del contraddittorio.

Le situazioni prospettabili sono riconducibili, sostanzialmente, a due gruppi generali di ipotesi.

Se l'Ufficio ritiene che il contribuente non abbia adottato argomentazioni convincenti per dimostrare l'inapplicabilità degli studi di settore e l'inattendibilità delle sue determinazioni quantitative, esso è legittimato ad emanare un accertamento che recepisca integralmente le valutazioni dello strumento di controllo in esame – che il contribuente potrà ovviamente impugnare – ma dovrà motivare in modo preciso e circostanziato la sua decisione, indicando analiticamente le ragioni per le quali ha ritenuto di non accogliere i ragionamenti del contribuente. Diversamente, l'atto sarebbe affetto da un vizio di motivazione.

²⁷ Ad esempio, l'Ufficio potrebbe utilizzare gli studi di settore e le presunzioni per rideterminare i ricavi e prove dirette per dimostrare l'inesistenza di alcuni costi.

²⁸ Ovvero, come si è detto, la cifra di circa 77.468 euro e il 50% del reddito concordato.

²⁹ Vi è naturalmente un effetto a cascata dell'innalzamento dei ricavi o dei compensi derivante dall'uso degli studi di settore. Tale innalzamento comporta un incremento delle componenti positive del reddito, il quale, a sua volta, determina un incremento del reddito totale del contribuente.

³⁰ Per essere ancora più chiari, si consideri il seguente esempio: un'impresa, stando ai dati della contabilità, ha compiuto durante l'anno tre vendite (ai clienti A, B, e C) ottenendo un ricavo di 25 euro per ognuna. Tale impresa subisce un primo accertamento fondato sugli studi di settore in forza del quale vengono ad essa attribuiti complessivamente ricavi per 100 euro, con un recupero a tassazione di 25 euro (la differenza tra 100 e 75 euro). Successivamente l'Ufficio emana un secondo accertamento con il quale ridetermina i proventi della vendita ad A, innalzandoli a 70 euro. Per effetto di questa correzione, i ricavi ottenuti con le tre vendite raggiungono l'importo complessivo di 120 euro (70 + 25 + 25), risultato che eccede i ricavi ricalcolati con gli studi di una somma uguale a 20 euro (120 contro 100 euro). Questa è la somma che può essere recuperata a tassazione con il secondo avviso di accertamento, purché non vi siano altre correzioni nella valutazione dei costi.

Qualora invece l'Ufficio convenga con il contribuente che lo studio di settore non è adeguatamente rappresentativo della realtà, ma non vi sia identità di vedute sulla misura delle variazioni da apportare alle sue stime, l'Amministrazione potrà redigere un accertamento in cui introduce unilateralmente delle modifiche ai calcoli dello studio, indicando, ancora una volta, in modo minuzioso ed analitico le ragioni di tali modifiche e i motivi per i quali ha rigettato la richiesta di maggiori riduzioni avanzata dal contribuente, pena la violazione, al pari di quanto detto in precedenza, dell'obbligo di motivazione del provvedimento impositivo.

È appena il caso di aggiungere che tutti gli accertamenti non preceduti da un accordo possono essere impugnati dal contribuente.

3.3 Segue. Il mancato invito al contraddittorio. Le interrelazioni con la disciplina dell'accertamento con adesione

La legge non si cura di specificare le conseguenze prodotte sul provvedimento impositivo nel caso in cui manchi l'invito al contraddittorio. Certamente l'omissione incide sulla correttezza dell'atto amministrativo, ma resta da appurare la portata invalidante di questo difetto.

Considerata l'importanza determinante della fase delle trattative volte alla determinazione condivisa della base imponibile, la precisa menzione delle circostanze che hanno indotto l'Ufficio ad accogliere o a respingere le osservazioni del contribuente assurge a parte essenziale della motivazione dell'atto impositivo. Ove l'accertamento non sia preceduto da un tentativo di determinare consensualmente l'importo corretto dei proventi, mancando dunque necessariamente nel provvedimento emesso dall'Agenzia qualunque riferimento circostanziato all'esito del contraddittorio – per l'evidente ragione che non vi è stato – l'Ufficio viene meno al suo dovere di descrivere compiutamente il processo logico e giuridico che lo ha condotto a determinare il reddito nella misura indicata nell'atto notificato al contribuente.

L'avviso di accertamento è dunque carente di un elemento contenutistico essenziale e potrebbe addirittura essere considerato affetto da nullità [con la conseguenza di essere totalmente improduttivo di effetti e impugnabile senza limiti di tempo³¹, secondo la nuova classificazione dei vizi che affliggono gli atti amministrativi stabilita dalla legge 7 agosto 1990, n. 241, nel testo novellato dalla legge 11 febbraio 2005, n. 15, applicabile anche agli atti tributari³²].

Poiché il difetto di motivazione è un vizio attinente al contenuto dell'atto non alla sua forma, l'Ufficio non può ovviare al suo inadempimento e alla conseguente invalidità dell'avviso emesso invocando la norma³³ che fa salvi gli effetti degli atti amministrativi quando sia dimostrato che, nonostante la violazione delle regole sul procedimento, il contenuto del provvedimento non sarebbe potuto essere diverso³⁴.

Questa norma spiega efficacia solo quando le disposizioni dell'atto amministrativo, posto in essere senza rispettare le norme procedurali, sono vincolate. Tale caratteristica non si rinviene, tuttavia, nell'accertamento che muove dagli studi di settore. Invero, la legge pretende che le stime offerte da questo metodo ricostruttivo del reddito siano adeguate alla realtà; l'accertamento che fa leva sugli strumenti in esame non ha quindi alcun contenuto prestabilito (salvo che manchi il contraddittorio per ragioni imputabili al contribuente); i risultati reddituali variano o possono variare da caso a caso, essendo le valutazioni dell'Ufficio influenzate dalla situazione particolare di ogni impresa o professionista, che emerge nel corso del contraddittorio.

Il contribuente potrà dunque presentare ricorso avverso il provvedimento non preceduto dall'invito al contraddittorio, denunciando l'inadempimento dell'Ufficio e il vizio di motivazione.

L'impugnazione davanti all'Autorità giudiziaria non è, tuttavia, l'unica strada percorribile.

Salvo infatti che l'accertamento non preceduto dalle trattative tra Ufficio e contribuente sia ritenuto nullo, sia l'uno che l'altro possono chiedere di addivenire ad un accordo – diretto a calare le risultanze degli studi nella realtà effettiva – dopo la notifica dell'atto impositivo, in conformità alla disciplina generale dell'accertamento con adesione contenuta nel D.Lgs. n. 218/1997, non derogata dalle norme sugli studi di settore.

Se l'atto nullo (categoria nella quale potrebbe essere compreso l'accertamento da studi non predisposto al termine del contraddittorio, secondo una tesi più rigorosa) è, invero, improduttivo di qualunque effetto e quindi non può formare la base di partenza per la conclusione di un'intesa successiva ad esso, viceversa, l'atto amministrativo meramente annullabile (quale potrebbe essere l'accertamento da studi non preceduto dal contraddittorio, secondo un'opinione meno radicale) è efficace fino a quando viene tolto di mezzo dal giudice; sulla base di esso, se non impugnato, può essere concluso un valido accordo tra fisco e contribuente.

Il contribuente può promuovere la procedura dell'accertamento con adesione solo se non ha ricevuto la proposta di instaurare il contraddittorio prima del confezionamento dell'atto impositivo. Nel caso in cui invece il soggetto verificato sia stato debitamente convocato dall'Ufficio ma non abbia aderito al suo invito, l'art. 6 del D.Lgs. n. 218/1997 impedisce a lui di assumere successivamente l'iniziativa per giungere ad una determinazione concordata dell'imponibile; la misurazione del reddito fondata sugli studi di settore si cristallizza dunque nei suoi riguardi, a meno che egli, come detto, non decida di impugnare davanti al giudice il provvedimento amministrativo o che, prima dell'esperimento dell'azione giudiziale, sia l'Ufficio a intraprendere la strada dell'accordo conciliativo.

Quest'ultimo gode infatti sempre, in teoria, di una seconda *chance*. Tanto se ha cercato senza successo quanto se ha omesso di dar corso ad un "negoziato" con il contribuente prima di redigere l'accertamento, l'Ufficio può farlo dopo. Salvo il problema della nullità dell'accertamento, di cui si è detto, nessuna disposizione esclude espressamente questa facoltà; le regole ordinarie che consentono all'Amministrazione finanziaria di esperire il tentativo di definizione consensuale del rapporto fiscale anche dopo la notifica di un atto impositivo non subiscono restrizioni ad opera delle norme sugli studi di settore.

L'istanza di concordato presentata dopo la redazione dell'accertamento, se sfocia in un accordo, ha effetti sananti sulla precedente omissione dell'Ufficio. Si rammenta che l'accertamento con adesione non può essere impugnato dal contribuente né essere modificato dall'amministrazione, salvo limitate eccezioni.

A questo proposito occorre dire che, mentre l'intesa raggiunta prima della predisposizione dell'accertamento, essendo soggetta alle specifiche norme sugli studi, non impedisce all'Ufficio di operare ulteriori correzioni al reddito dichiarato, anche al di fuori dei casi contemplati dal D.Lgs. n. 218/1997, come si è visto, l'accordo eventualmente perfezionato dopo la notifica del provvedimento impositivo, invece, è integralmente sottoposto alle regole dettate dal predetto D.Lgs. n. 218; ne deriva che i limiti stabiliti da queste ultime riprendono la loro piena efficacia cogente, in relazione a tale accordo³⁵.

Si aggiunga che anche durante la pendenza del giudizio le parti possono definire consensualmente la lite in maniera da adeguare le stime degli studi di settore alla situazione reale, mediante la c.d. conciliazione giudiziale.

³¹ Al fine di ottenere una sentenza di natura meramente dichiarativa, diretta non a privare d'efficacia, attraverso una declaratoria d'annullamento, un atto impositivo viziato ma pur sempre in grado di produrre conseguenze nella sfera giuridica dei terzi, ma ad appurare la totale incapacità del provvedimento amministrativo di generare effetto alcuno.

³² Si ved. TESAURO, *Istituzioni di diritto tributario*, cit., 216; ID., *L'invalidità dei provvedimenti impositivi*, in *Boll. Trib.*, 2005, 1445; G. GAFFURI, *La rilevanza della nullità contrattuale in diritto tributario*, ivi, 2006, 453; SAMMARTINO, *I diritti del contribuente nella fase delle verifiche fiscali*, *Relazione al Convegno di Genova del 24 ottobre 2003*, *Nel centesimo anniversario della nascita di Ezio Vanoni*; lo Statuto dei diritti del contribuente ritiene appunto che il provvedimento sia nullo quando il fisco non lascia al contribuente la possibilità di far valere le sue ragioni.

³³ Contenuta nell'art. 21-octies della legge n. 241/1990.

³⁴ Per un commento, si veda ancora: TESAURO, *Istituzioni di diritto tributario*, cit., 218-219.

³⁵ L'emanazione di un nuovo accertamento è conseguentemente possibile solo se, ad esempio, il maggior reddito determinabile la seconda volta superi l'importo precedentemente ricalcolato dall'Ufficio almeno del 50% e di 77.468 euro.

È il caso di rammentare, infine, che i contribuenti e il fisco possono addivenire ad una soluzione transattiva, sperando la procedura dell'accertamento con adesione o la conciliazione giudiziale, non solo quando, prima dell'emanazione dell'accertamento, la fase del contraddittorio sia completamente mancata, ma anche quando tale contraddittorio si sia svolto ma infruttuosamente, non avendo portato alla conclusione di un'intesa tra le parti.

3.4 L'adeguamento spontaneo agli studi di settore

Per ragioni di completezza di analisi, è opportuno affrontare brevemente il tema dell'adeguamento spontaneo alle risultanze degli studi di settore. Quando i ricavi o i proventi che emergono dalle scritture contabili sono di ammontare inferiore a quello reputato corretto dallo strumento di valutazione reddituale in esame, si può optare per la dichiarazione del secondo importo, recependo le indicazioni degli studi.

Questa scelta, tuttavia, non mette completamente al riparo dai controlli dell'Ufficio.

La denuncia al fisco di un ammontare di ricavi o proventi in linea con le indicazioni degli studi inibisce, ai sensi dell'art. 10 della legge n. 146/1998, il potere di rettifica dell'Agenzia solo quando tale potere correttivo si esplica attraverso rettifiche fondate su prove di tipo presuntivo, previste dall'art. 39, primo comma, lett. d), del D.P.R. n. 600/1973.

L'Ufficio conserva quindi piena libertà di manovra nell'emanazione di accertamenti sorretti da materiale dimostrativo acquisito con accessi, ispezioni e verifiche e con altri mezzi istruttori volti a reperire fonti di prove dirette.

Per di più, il limite posto dalla legge all'esercizio della potestà impositiva – allorché l'Ufficio si affidi a metodi ricostruttivi del reddito di tipo induttivo (diversi dagli studi) – non ha una portata indiscriminata. Gli impedimenti all'ulteriore esplicazione dell'azione accertatrice perdono efficacia quando l'incremento di reddito determinato con i predetti metodi eccede certe soglie quantitative, ovvero il 40 per cento delle somme denunciate per effetto dell'adeguamento o, in termini assoluti, un importo di 50.000 euro.

Si aggiunga, infine, che i sopra citati limiti quantitativi all'emanazione di atti d'accertamento integrativi sono valevoli a condizione che il contribuente abbia dichiarato informazioni veritiere nei modelli previsti per la comunicazione dei dati sulle attività rilevanti ai fini dell'applicazione degli studi di settore.

In caso di rettifica, l'Ufficio deve ovviamente spiegare la ragione per la quale ritiene di poter disattendere le stime tratte dagli studi.

Sempre a proposito dell'adeguamento spontaneo, il D.M. 20 marzo 2007, nel testo modificato dal D.M. 4 luglio 2007, stabilisce che i contribuenti evitano gli accertamenti fondati su strumenti di valutazione inferenziale (diversi dagli studi e nei limiti innanzi precisati) se dichiarano ricavi o proventi di importo almeno uguale al maggiore tra i seguenti valori: la misura minima indicata dagli studi che tengono conto degli indicatori di coerenza economica o l'ammontare puntuale evidenziato dagli studi le cui stime non sono influenzate da questi indicatori.

Stando al testo del decreto, gli importi cui fare riferimento sono dunque due; occorre prendere in considerazione quello di consistenza più elevata.

La disposizione in esame non appare peraltro in linea con il dettato dell'art. 10, comma 4-bis, della legge n. 146/1998, a mente del quale non sono soggetti ad accertamento i contribuenti che dichiarano ricavi o compensi non inferiori al livello di congruità stabilito dagli studi, «tenendo altresì conto dei valori di coerenza risultanti dagli specifici indicatori» di cui all'art. 10-bis della stessa legge n. 146. Per il precetto legislativo – contenuto in una fonte normativa di rango primario, gerarchicamente sovraordinata al decreto – in caso di approvazione degli indicatori, l'unica informazione rilevante da mettere a confronto con il reddito liquidato, attingendo dalle risultanze contabili, è il dato numerico emergente dagli studi, nell'ammontare integrato dalle valutazioni di tali indicatori, quando anche esso fosse, in ipotesi, inferiore all'importo giudicato congruo dalla versione dello studio antecedente all'introduzione degli indicatori. La norma del decreto, essendo illegittima per contrasto con un precetto di legge, se del caso, deve dunque essere disapplicata dal giudice tributario.

Si ricorda, infine, che l'indicazione nella denuncia dei redditi – a titolo di ricavi o compensi – di una qualunque somma compresa all'interno della gamma di valori considerati accettabili da uno studio (c.d. intervallo di confidenza) impedisce il ricorso allo strumento accertativo in esame per la rettifica dei dati dichiarati, in quanto tale somma (anche se vicina o coincidente con l'estremo inferiore dell'intervallo) costituisce un risultato economico plausibile secondo le valutazioni matematico-statistiche su cui si regge il meccanismo di controllo di cui si sta trattando.

Qualora sia dichiarato un importo che si colloca all'interno del segmento di valori ritenuti corretti da uno studio, come si è visto, l'Ufficio conserva la potestà di compiere indagini, in presenza delle condizioni stabilite dall'art. 10 della legge n. 146/1998, avvalendosi di tecniche ricostruttive del reddito di tipo presuntivo, per verificare la rispondenza al vero delle informazioni rese note dal contribuente; ma deve trattarsi di metodi necessariamente diversi dagli studi di settore.

3.5 Gli indicatori di normalità economica

Gli indicatori di normalità economica, previsti dalla legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007), sono elaborati intrecciando alcuni dati relativi all'organizzazione imprenditoriale o professionale. Essi individuano il normale rapporto matematico esistente tra taluni elementi della struttura organizzativa, calcolato facendo riferimento alla consistenza di questi elementi ordinariamente riscontrabile nel settore di appartenenza dell'impresa o del professionista. L'ipotesi normale viene messa a confronto con l'effettiva situazione del contribuente. Se il rapporto tra il valore numerico delle varie voci strutturali, quale emerge dalle indicazioni rese dal contribuente, non corrisponde a quello comunemente esistente tra le medesime voci, quale si desume dall'analisi delle modalità organizzative abituali dei diretti concorrenti, significa che vi sono delle anomalie nei criteri di gestione dell'attività.

Lo scostamento dalla soglia di normalità assurge, tra l'altro, a spia di una possibile rappresentazione non veritiera della realtà ad opera del dichiarante, che mira con questo espediente ad ottenere indebiti vantaggi fiscali.

Ad esempio, un indicatore è costituito dal raffronto tra il costo di mantenimento dei beni strumentali e la consistenza quantitativa degli stessi. Uno squilibrio tra queste grandezze – rivelato da un rapporto tra di esse che non rispecchia la situazione comune nel settore di riferimento – è indice di

³⁶ L'adeguamento spontaneo in dichiarazione è sempre possibile in forza dell'art. 2 del regolamento contenuto nel D.P.R. 31 maggio 1999, n. 195. Tuttavia, lo stesso art. 2, così come modificato dall'art. 1, comma 411, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (legge finanziaria 2005), prevede, a decorrere dal periodo d'imposta 2004, che l'adeguamento alle risultanze degli studi di settore debba essere accompagnato dal versamento di una maggiorazione uguale al tre per cento della differenza tra l'importo dei ricavi o compensi stabilito dagli studi e l'ammontare delle stesse poste annotate nelle scritture contabili. La maggiorazione non è dovuta quando la predetta differenza non supera il dieci per cento dei ricavi o compensi menzionati nelle scritture contabili e nel primo anno di applicazione o di revisione di ciascuno studio.

Ovviamente l'adeguamento agli studi di settore non impedisce il ricorso a strumenti valutativi di natura presuntiva per la ricostruzione delle poste reddituali estranee alla sfera applicativa degli studi medesimi.

Per capire il senso della norma occorre rammentare che lo studio di settore individua normalmente un insieme di valori ammissibili, compresi tra un massimo e un minimo (intervallo di confidenza), all'interno del quale ne viene selezionato uno in particolare che, secondo i calcoli dello strumento in esame, coincide con maggiore probabilità con il guadagno che dovrebbe conseguire l'impresa o il professionista (risultato puntuale).

Ad esempio, la banda di valori ammessi potrebbe oscillare da 25.000 a 30.000 euro.

una gestione economicamente irrazionale e/o di una possibile alterazione dei valori reali – ovvero di una sovrastima dei costi e/o di una sottostima del valore dei beni strumentali – operata maliziosamente al fine di ridurre l’impatto degli studi di settore sulla determinazione del reddito .

Gli indicatori consentono dunque di apprezzare la corrispondenza di talune caratteristiche dell’attività, desunte dalle informazioni comunicate dal contribuente, rispetto ad una supposta condizione di normalità e integrano le stime del reddito puntuale offerte dagli studi tradizionali, nel senso che la divergenza tra la situazione in cui versa l’impresa o il professionista e quella giudicata corretta dai predetti indicatori comporta un incremento (o talora un decremento) dei ricavi o dei compensi determinati dagli studi di settore.

Essendo strumenti complementari rispetto agli studi tradizionali ed essendo applicati insieme ad essi, gli indicatori richiedono l’esecuzione degli stessi adempimenti procedurali.

Anche in questo caso l’Ufficio deve dunque sollecitare un confronto con il contribuente, specificamente rivolto a conoscere le caratteristiche della sua struttura organizzativa e a comprendere le ragioni degli scostamenti rivelati dagli indicatori, se vi sono.

⁴¹ Tuttavia, le modalità applicative di taluni indicatori – si tratta degli indicatori diversi da quelli introdotti con gli studi approvati dopo il gennaio 2008 – non sono identiche a quelle dello strumento generale. Il modo di impiego di questi indicatori presenta una differenza assai significativa rispetto all’ordinaria procedura attuativa degli studi.

Invero, le risultanze degli indicatori in esame non possono mai essere recepite in modo automatico e integrale in un atto impositivo, ai sensi dell’art. 1, comma 252, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria 2008).

Stando alla disciplina normativa, gli indicatori di cui si è detto sono meri strumenti di calcolo ⁴²; essi sono totalmente privi di autonoma evidenza dimostrativa. L’Ufficio non beneficia quindi di alcuna inversione dell’onere probatorio: esso, prima di emettere un accertamento che tenga conto delle valutazioni degli indicatori, deve dimostrare la loro fondatezza, preoccupandosi di reperire gli elementi conoscitivi diretti o indiretti idonei ad avvalorare le sue conclusioni .

Diversamente da quanto accade per gli studi di settore, la situazione non cambia neppure se il contribuente si sottrae all’invito al contraddittorio; anche in assenza di un confronto preliminare con il contribuente, che si rifiuta di interloquire con l’Ufficio, quest’ultimo non può fare direttamente affidamento sui dati desunti dagli indicatori. Permane invero immutata, anche in questo caso, la strutturale incapacità degli indicatori di fornire, da soli, informazioni determinanti per ricostruire la base imponibile sottratta al prelievo fiscale e non subisce deroghe o attenuazioni l’obbligo per il fisco di affiancare agli elementi conoscitivi tratti dagli stessi indicatori altri mezzi di prova.

In sostanza, o sfruttando le indicazioni fornite dal contribuente durante la fase delle “trattative”, se sono esperite, o svolgendo autonomamente indagini e controlli *ad hoc*, occorre che l’Ufficio si renda conto delle effettive condizioni in cui opera il contribuente per comprendere se le discrepanze tra taluni aspetti della realtà imprenditoriale o professionale e la situazione normale descritta dagli indicatori siano imputabili o ad un infedele resoconto della realtà medesima, della quale si celano alcuni elementi al fine di ridurre il carico fiscale, o dipendano da cause oggettive, nel qual caso bisogna comprendere le ragioni di queste anomalie e indagarne i riflessi sulla capacità reddituale.

Quanto detto sull’inidoneità degli indicatori a fornire dati bastevoli, da soli, a sorreggere una rettifica dell’Ufficio – nemmeno se il contribuente, pur invitato, non prende parte al contraddittorio – non vale, come si è detto, per quelli adottati a corredo delle stime degli studi di settore sottoposti a revisione a partire dal 2008. Questi indicatori sono assoggettati alle regole ordinarie in materia di studi di settore; quindi, contrariamente a quanto appena detto, se il contribuente si rifiuta di collaborare con l’Ufficio, questo è dispensato dall’onere di reperire prove capaci di confermare la determinazione del maggior reddito che scaturisce dalle formule matematiche degli indicatori .

4. RETROATTIVITÀ DEGLI STUDI DI SETTORE

Lo studio di settore, da quando è approvato, fa parte del corredo di strumenti di verifica a disposizione dell’Ufficio per appurare la corretta quantificazione della base imponibile operata dal contribuente. Esso è utilizzabile, da quel momento, per compiere accertamenti in relazione a tutti i periodi d’imposta verificabili, sia in avanti – in relazione agli anni successivi alla sua adozione – sia, in via di principio, all’indietro, fino ad arrivare al periodo d’imposta che costituisce l’estremo limite temporale entro cui può retroagire l’Ufficio nell’esercizio del suo potere di controllo.

Che lo studio sia un valido sussidio informativo per la determinazione del reddito non solo nell’anno in cui avviene la sua approvazione ma anche negli anni precedenti (e ovviamente in quelli posteriori) è conclusione che trova conforto nella disciplina dell’art. 10, primo comma, della legge n. 146/1998, il quale non pone alcun ostacolo di carattere temporale all’impiego degli studi a supporto dell’azione accertatrice.

Anche la giurisprudenza della Corte di Cassazione ammette l’applicazione retroattiva degli studi di settore, richiamando le decisioni nelle quali esprimeva la stessa opinione a proposito dei coefficienti presuntivi .

⁴⁰ Gli altri indicatori disciplinati dal D.M. 20 marzo 2007, per le attività d’impresa, sono: rotazione del magazzino, che mette in comparazione le rimanenze finali con le esistenze iniziali; valore aggiunto per addetto, che è calcolato come rapporto tra il valore aggiunto dell’impresa e il numero dei soggetti che fanno parte del suo personale; redditività dei beni strumentali mobili, che è definito come relazione comparativa tra il margine operativo lordo e il valore dei beni strumentali mobili. Gli indicatori per le attività professionali sono: il rapporto ammortamenti su valore storico dei beni strumentali mobili; la resa orario per addetto e la resa orario del professionista, che sono date dal rapporto tra compensi netti e il numero di ore lavorate, rispettivamente, dai dipendenti o collaboratori del lavoratore autonomo e da quest’ultimo. Peraltro, la circolare 29 maggio 2008, n. 44/E, in *Boll. Trib.*, 2008, 899, avverte che gli studi di settore approvati a partire dal 2008 sono stati elaborati senza tener conto degli indicatori relativi al valore aggiunto per addetto e alla redditività dei beni mobili strumentali, mentre è stato introdotto un nuovo indicatore riguardante il rapporto tra i costi residuali di gestione (che sono quelli privi di incidenza sulle stime degli studi) e i ricavi.

⁴² Da quanto sembra di capire dal testo, piuttosto oscuro, dell’art. 1, comma 252, della legge n. 244/2007.

⁴³ Il software che gestisce l’applicazione degli studi, chiamato Gerico, consente al contribuente di interagire con l’apposito programma esecutivo riguardante gli indicatori e di modificare i dati e gli elementi di calcolo, al fine di calibrare i risultati di tali indicatori sulla realtà effettiva, come rilevato anche da NOCERA-RANOCCHI-VALCARENCHI, *Sul nuovo Gerico il contribuente diventa interattivo*, in *Sole 24 Ore* del 12 maggio 2008, 34.

Come si è visto, per una parte della dottrina, l’Ufficio dovrebbe completare l’iter istruttorio andando alla ricerca di conferme e prove ulteriori non solo quando intenda far proprie le valutazioni degli indicatori ma, in generale, ogni qual volta decida di far leva sui dati degli studi. Tuttavia, il fatto che la legge imponga espressamente specifici approfondimenti investigativi per verificare, in via preventiva, la plausibilità delle determinazioni quantitative dei soli indicatori, rafforza la convinzione che sia corretta l’opinione opposta di chi sostiene l’autosufficienza dimostrativa degli studi di settore almeno in presenza di certi presupposti e ad esclusione ovviamente delle integrazioni reddituali che discendono dall’applicazione degli indicatori.

⁴⁵ Ad esempio, verificare la quantità e il valore dei beni strumentali o il numero dei dipendenti o dei collaboratori di cui dispone l’impresa.

Secondo la circolare n. 44/E/2008, cit., le nuove regole sulla valenza probatoria degli indicatori valgono, appunto, per gli indicatori che concorrono a completare le stime dei 68 studi approvati con i decreti del 6 marzo 2008.

Si vedano le sentenze Cass. n. 1797/2005, cit., per la quale l’art. 62-bis del D.L. n. 331/1993, che prevede l’adozione degli studi di settore, «avendo palesemente natura procedimentale, è certamente applicabile anche ai periodi d’imposta anteriori alla sua entrata in vigore, analogamente ai coefficienti presuntivi di reddito»; Cass. 27 luglio 2007, n. 16700, in *Boll. Trib.*, 2008, 165, con nota di RIGHI, la quale soffermandosi sui «regolamenti adottati dal Consiglio comunale (ed a seguito del D.Lgs. n. 267/2000 dalla Giunta) in base all’art. 59 del D.Lgs 15 dicembre 1997, n. 446, che determinano periodicamente e per zone omogenee i valori venali in comune commercio delle aree fabbricabili ai fini della applicazione dell’Ici», afferma che essi «sono assimilabili agli studi di settore» e costituiscono, di conseguenza, fonti di presunzioni dedotte da dati di comune esperienza idonei a costituire supporti razionali offerti dall’Amministrazione al giudice, utilizzabili, quali indici di valutazione, anche retroattivamente, analogamente al cosiddetto “reddiometro”; Cass. 24 settembre 2003, n. 14161, in *Mass. giur. it.*, 2003, e anche in *Boll. Trib. On-line*; Cass. 30 agosto 2002, n. 12731, *ivi*, 2002, e anche in *Boll. Trib. On-line*, in cui si afferma che in tema di accertamento delle imposte sui redditi e con riguardo alla rettifica, con metodo sintetico, del reddito complessivo «sulla scorta di elementi e circostanze di fatto certi, utilizzabili anche dal Ministero delle finanze per la fissazione dei coefficienti presuntivi ai sensi dell’art. 38, comma 4, del d.p.r. n. 600 del 1973, consente il riferimento a

Se è dunque legittimo, in via generale, estendere anche al passato le valutazioni degli studi, tuttavia, l'uso delle stime offerte da questo mezzo di accertamento per controllare la correttezza degli adempimenti relativi ad anni anteriori alla sua entrata in funzione non può avvenire in modo illimitato. In taluni casi vi sono degli impedimenti impliciti all'efficacia retroattiva di tali valutazioni.

Questi limiti intrinseci dipendono dagli avvenimenti e dalle circostanze pratiche che influiscono sulle misurazioni reddituali compiute dagli studi. Invero, quando le stime di questi ultimi risentono in modo determinante dei riflessi sulla redditività di certi eventi o di determinate situazioni esterne o interne all'organizzazione del contribuente (quali, ad esempio: crisi economiche generali o di settore; periodi di ripresa o di espansione economica; ripercussioni di eventi climatici; esasperata concorrenza od ostacoli al normale esercizio dell'attività a causa della posizione dominante assunta da un operatore; riassetto delle imprese del settore), gli studi sono ovviamente applicabili solo a partire dall'anno in cui è accaduto il fatto o si è verificata la situazione che ha ripercussioni sulle sue valutazioni quantitative.

L'evento generale o particolare incluso da uno studio tra le variabili incidenti sulla quantità di ricavi o compensi producibili costituisce il discrimine tra periodi accertabili e periodi non accertabili con lo strumento in esame; le stime degli studi sono inattendibili per la ricostruzione dell'imponibile ottenuto in periodi anteriori all'accadimento di un certo fatto, se le valutazioni dello studio tengono conto delle conseguenze di quel fatto sulla capacità reddituale di un'impresa o un professionista. A meno che l'Ufficio e il contribuente, applicando il meccanismo di calcolo del reddito in esame, in sede di contraddittorio, non trovino il modo di "sterilizzare" gli effetti degli accadimenti che non sono pertinenti ai fini della corretta determinazione dei proventi per ragioni cronologiche.

4.1 Il rimborso dell'imposta sulla base degli studi di settore

Potrebbe accadere che, in seguito e per effetto della revisione compiuta per tenere conto di fatti sopravvenuti, le stime di uno studio siano aggiornate e riviste al ribasso. Ne deriva la conseguente riduzione dell'importo dei proventi ragionevolmente ascrivibili all'attività di chi rientra nel gruppo di soggetti economici cui lo studio si rivolge, rispetto al valore dei ricavi o dei compensi riconosciuto come congruo nella precedente versione del medesimo studio.

Il contribuente che, in ipotesi, fidandosi dei suggerimenti dello strumento in esame, si fosse adeguato al più consistente dato numerico anteriore, si troverebbe ad aver dichiarato una somma che, secondo le stime aggiornate, appare eccessiva.

A questo riguardo occorre dire che, se è vero che gli studi sono strumenti di accertamento, è altrettanto vero che essi individuano una gamma di valori idealmente corretta, valida in generale e sotto ogni profilo. Grazie alle elaborazioni matematiche dei dati raccolti sulle imprese e sui professionisti, gli studi stabiliscono il (presumibile) giusto ammontare di proventi, racchiuso in un intervallo di valori i cui estremi superiore e inferiore costituiscono la linea di demarcazione tra ciò che viene considerato un risultato normale e ciò che non lo è. Il confine della normalità è superato da chiunque denunci un reddito che travalica la suddetta linea e che si trova al di sotto o al di sopra di essa.

L'esigenza di riportare la situazione entro l'alveo della normalità si impone, in linea teorica, per tutti i titolari di un reddito inferiore o superiore a quello ritenuto corretto dagli studi. Se dunque è consentito recuperare a tassazione ciò che è dichiarato in meno rispetto all'importo giudicato plausibile, non si può escludere a priori la facoltà di domandare il rimborso di ciò che è stato dichiarato in più.

La richiesta di restituzione dell'imposta concernente i proventi estromessi dal concorso alla formazione dell'imponibile nelle versioni di uno studio che si susseguono nel corso del tempo, tuttavia, è ammissibile solo nel caso di adeguamento spontaneo del contribuente alle valutazioni dello strumento in esame.

Infatti, soltanto nell'ipotesi in cui il contribuente recepisca le indicazioni del fisco e dichiari una somma più consistente di quella che avrebbe dovuto denunciare, al fine di colmare la differenza tra il reddito desumibile dagli studi e quello attestato dai fatti registrati in contabilità, si impone il doveroso rispetto del fondamentale principio dell'affidamento.

Se il contribuente si è lasciato guidare dalle stime del fisco, includendo nella base imponibile l'importo da esso suggerito – nonostante i dati contabili indicassero un reddito più basso – e successivamente l'Amministrazione, rendendosi conto che le sue stime erano errate, le modifica, riducendo il predetto importo, certamente non si può negare il diritto di ripensamento del dichiarante, che ha la facoltà di emendare gli sbagli commessi nella propria denuncia. Il diritto di revisione del proprio operato è indiscutibilmente esercitabile, a maggior ragione, quando, come accade nel caso in esame, la fonte dell'errore commesso nella dichiarazione è costituita da un cattivo "suggerimento" proveniente dall'Amministrazione; il dato numerico riportato nella denuncia dei redditi non può vincolare il contribuente in modo definitivo, posto che recepisce una valutazione compiuta dall'Agenzia delle entrate, ma che la stessa ammette implicitamente essere sbagliata o non più attuale, tanto è vero che ne corregge a posteriori l'esito quantitativo.

Per i contribuenti che si sono attenuti alle valutazioni degli studi, la richiesta di restituzione è giustificata dalla mera discrasia tra il valore dichiarato e quello giudicato attendibile dalla versione di uno studio approvata dopo la presentazione della denuncia dei redditi. Al contribuente basta addurre l'esistenza di una variazione in diminuzione delle stime aggiornate di uno studio per invocare il diritto al rimborso, purché non sia trascorso il termine concesso dalla legge a pena di decadenza per ottenere la ripetizione del pagamento.

Naturalmente, l'imposta della quale spetta il rimborso sulla base delle nuove valutazioni di uno studio non può eccedere la differenza tra il tributo afferente ai proventi dichiarati – che rispecchiano le stime di una vecchia versione dello studio – e la quota parte di detto tributo proporzionalmente corrispondente all'ammontare dei ricavi o compensi indicato nelle registrazioni contabili relative al periodo d'imposta cui si riferisce la dichiarazione.

Qualora sia presentata istanza di rimborso, sarà l'Ufficio, se intende opporsi alla richiesta del contribuente, a dover dimostrare che lo studio di settore revisionato non si attaglia alla peculiare situazione dell'impresa o del professionista. L'Ufficio dovrà illustrare, con un corredo di prove

redditometri contenuti in decreti ministeriali emanati successivamente ai periodi d'imposta da verificare, senza porre problemi di retroattività, poiché il potere in concreto disciplinato è quello di accertamento, sul quale non viene ad incidere il momento della elaborazione».

⁴⁷ Dopo alterne pronunce, la Corte di Cassazione (si vedano, per tutte, le sentenze delle Sezioni Unite 25 ottobre 2002, n. 15063, in *Boll. Trib.*, 2002, 1658, e 6 dicembre 2002, n. 17394, in *Boll. Trib. On-line*) sembra aver definitivamente accolto la tesi secondo cui la dichiarazione dei redditi è modificabile dal suo autore per correggere gli errori di qualunque genere, anche di natura giuridica, commessi a suo danno, superando l'indirizzo, condiviso in passato proprio dalla giurisprudenza di legittimità prevalente, alla stregua del quale le prescrizioni sui modi e sui tempi entro cui deve essere presentata la dichiarazione sono, in linea di massima, preclusive della possibilità di una rettifica della dichiarazione medesima da parte di chi l'ha compilata, dopo la consumazione del termine previsto per il relativo inoltro all'Amministrazione finanziaria. La giurisprudenza si è dunque allineata alla posizione espressa da tempo dalla dottrina maggioritaria, secondo cui il contenuto della dichiarazione del contribuente, essendo tale dichiarazione un mero atto di scienza, può essere mutato tanto a danno del denunciante (ad opera dell'Amministrazione, che scopre l'esistenza di materia imponibile sottratta alla tassazione) quanto a suo vantaggio; in tal senso, SAMMARTINO, *La dichiarazione d'imposta*, in *Trattato di diritto tributario*, diretto da AMATUCCI, vol. III, Padova, 1994, 32, e, più in generale, si ved. COPPOLA, *La dichiarazione tributaria e la sua rettificabilità*, Padova, 2005, 37, per la quale la dichiarazione «resta essenzialmente un veicolo informativo dei presupposti di fatto del tributo ai fini dei successivi controlli da parte dell'Amministrazione finanziaria».

Per chiarire con un esempio, si supponga che i ricavi contabilizzati nel 2007 siano pari a 300 euro, l'importo dei ricavi determinato dal pertinente studio in relazione allo stesso anno sia uguale a 350 euro e il contribuente accetti tale valutazione, dichiarando per l'esercizio 2007 proprio 350 euro. Nel caso in cui la nuova versione dello studio indichi come misura corretta dei ricavi del 2007 solo 290 euro, sulla base delle nuove stime dello strumento di cui si discorre, sorge automaticamente il diritto del contribuente di ottenere il rimborso dell'imposta versata soltanto in relazione a 50 euro di imponibile, cioè la differenza tra 350 e 300. Se si vuole ottenere la restituzione anche dell'imposta relativa agli ulteriori 10 euro (per arrivare ad una tassazione di 290 euro), occorre che il contribuente dimostri con prove idonee di aver commesso uno sbaglio, avendo contabilizzato ricavi in misura superiore a quella reale.

adeguate, le ragioni per le quali ritiene che l'andamento economico dell'attività del contribuente sia stato tale da consentire di produrre ricavi o proventi in misura superiore a quelle giudicate congrue dal nuovo studio; ad esempio, si potrà provare, mediante apposita indagine, che l'impresa o il professionista hanno un'organizzazione e un giro d'affari superiori a quelli medi del settore di appartenenza.

Per reperire gli elementi dimostrativi atti a giustificare il suo eventuale rifiuto di restituzione, l'Ufficio potrà e dovrà avvalersi dei suoi ordinari poteri investigativi; tra le altre facoltà, esso potrà convocare il contribuente affinché fornisca documentazione e chiarimenti in merito allo svolgimento della sua attività. È possibile, insomma, che, su sollecitazione dell'Autorità fiscale, si instauri un sorta di contraddittorio con il privato simile per certi versi a quello disciplinato dal D.Lgs. n. 218/1997 (ci si riferisce alle concrete modalità esplicative e al tipo di materiale informativo esaminato nel corso del confronto), anche se l'oggetto è antitetico, in quanto, in questo caso, le trattative non mirano a definire consensualmente la pretesa impositiva ma a concordare l'importo del rimborso spettante al contribuente.

5. LA PROVA CONTRARIA. IL CONTRADDITTORIO SULL'ANDAMENTO ECONOMICO DELL'ATTIVITÀ

Posto che, come si è detto, la tecnica di calcolo inferenziale usata nell'elaborazione degli studi di settore consente di risalire, partendo dai dati strutturali dell'attività, all'ammontare dei proventi che è ragionevolmente in grado di produrre il contribuente con il suo lavoro (l'intervallo di confidenza è definito in modo tale da includere al suo interno il risultato reddituale che si addice esattamente, appunto, alle modalità esecutive dell'impegno lavorativo), la denuncia di ricavi o compensi inferiori al livello di congruità stabilito dallo strumento in esame è indicativa, secondo le supposizioni che stanno alla base del funzionamento degli studi, di una situazione di anormalità economica, la quale, a sua volta, stando al ragionamento del fisco, è spia di un probabile occultamento di ricchezza tassabile, cui si pone rimedio attraverso l'attribuzione al contribuente del maggior reddito calcolato dagli studi, salvo che quest'ultimo, come si vedrà, non dimostri le ragioni dello scostamento.

Non solo. Poiché gli studi hanno la pretesa, riconosciuta e sancita dalle norme di legge, di individuare la misura esatta dei ricavi o dei proventi che è sensato attendersi dall'esercizio dell'attività di chi rientra nella loro sfera di applicazione soggettiva, discostarsi da tale misura integra la condizione delle "gravi incongruenze" evocata nel testo dell'art. 62-sexies del D.L. n. 331/1993 per legittimare l'esercizio del potere impositivo.

Se infatti l'attività si svolgesse in conformità ai normali criteri gestionali⁴⁹, il contribuente dovrebbe produrre il reddito stabilito dallo studio; se ciò non accade, è evidente – traendo le debite conseguenze dalla presunzione su cui si regge il meccanismo ricostruttivo del reddito in esame – che vi sono delle anomalie o delle distorsioni nel suo modo di condurre l'attività medesima. La gravità di queste anomalie è insita nell'allontanamento dal modo di comportarsi dell'imprenditore o del professionista ordinariamente diligente e avveduto, senza il quale non si spiegherebbe il mancato raggiungimento degli specifici obiettivi reddituali indicati dagli studi.

Ma l'accertamento di una discrasia tra il reddito denunciato e quello ragionevolmente attribuibile al contribuente è solo il primo passo di un procedimento istruttorio assai articolato.

Di fronte alla constatazione che l'attività è gestita in maniera antieconomica, il contribuente ha il diritto e l'onere – come sempre accade, stando all'insegnamento della giurisprudenza⁵⁰, in presenza di atti che contrastano con le regole del buon senso e con le diffuse abitudini comportamentali – di illustrare le scelte adottate e i fatti indipendenti dalla sua volontà che hanno influito sui risultati d'esercizio.

Secondo il modo di procedere delineato⁵¹ in casi simili nelle sentenze della Suprema Corte, il fisco deve innanzitutto verificare se la condotta del contribuente sia effettivamente irrazionale.

A questo riguardo, considerato che, attraverso le loro stime (tali da individuare, come si è detto, i risultati reddituali razionalmente attribuibili ai contribuenti), gli studi delineano il modello di operatore normalmente diligente (impersonificato da colui che consegue un ammontare di proventi corrispondente alle valutazioni dello strumento in esame), gli studi medesimi forniscono indicazioni munite di un'adeguata forza argomentativa, almeno fino a prova contraria, contro il contribuente che, denunciando proventi inferiori a quelli ritenuti plausibili, si discosti dal paradigma dell'imprenditore o del professionista che agisce con ordinaria avvedutezza.

Una volta che l'Amministrazione abbia constatato, suffragando le sue asserzioni con le risultanze degli studi, l'anormalità della condotta del contribuente, che ha conseguito un risultato reddituale insoddisfacente rispetto alle potenzialità della sua organizzazione, il suo compito può dirsi assolto; a quel punto, l'iniziativa passa al contribuente, il quale, se vuole evitare che le valutazioni presuntive del fisco si consolidino e siano recepite in un atto impositivo, deve adoperarsi, anche cogliendo l'opportunità concessa dall'Ufficio di instaurare un contraddittorio, per chiarire il reale andamento e svolgimento della propria attività, illustrandone le eventuali anomalie e i relativi effetti di scostamento⁵².

Si apre quindi una fase di confronto tra fisco e contribuente⁵³, diretto ad acclarare l'esistenza – oltre che delle condizioni, analiticamente descritte dalla legge, che comportano l'assoluta inapplicabilità degli studi (ad esempio, il trovarsi nel primo esercizio d'attività o, al contrario, nel periodo di chiusura della stessa) – di qualunque circostanza pratica, esogena od endogena alla sfera organizzativa del privato, che abbia ostacolato il raggiungimento del risultato giudicato congruo dagli studi di settore.

Il contribuente deve mettere al corrente il fisco dell'evoluzione dell'attività, descrivendo i fatti occorsi e le loro cause, i criteri cui si è ispirata la sua gestione e il loro impatto sulla situazione aziendale o professionale.

⁴⁹ Sul fatto che gli studi esprimano risultati di normalità economica, si veda GARBARINO, *Imposizione ed effettività nel diritto tributario*, cit., 311 ss.

⁵⁰ In questo senso si esprime la Corte di Cassazione, tra le altre, nelle sentenze 9 febbraio 2001, n. 1821, in *Boll. Trib.*, 2001, 466, secondo la quale, in presenza di una condotta palesemente contraria ai canoni dell'economia, che il contribuente non spieghi in modo adeguato, è legittimo il sospetto che le anomalie di comportamento siano solo apparenti e che dietro di esse si celi il tentativo di sottrarre all'applicazione del tributo una parte della base imponibile prodotta; Cass. 25 maggio 2002, n. 7680, *ivi*, 2003, 141, nella quale si ribadisce che il giudice di merito per poter annullare l'accertamento deve motivare specificamente - desumendo gli argomenti spesi nella sua pronuncia dalle difese del contribuente - «le ragioni per le quali ritiene che l'antieconomicità del comportamento del contribuente non sia sintomatica di possibili violazioni di norme tributarie»; Cass. 3 maggio 2002, n. 6337, *ibidem*, 618 ss., per la quale, dinanzi alla constatazione ad opera della Guardia di finanza di sensibili scostamenti tra prezzi di ritiro e di vendita di macchine usate, si inverte l'onere della prova in quanto il contribuente deve dimostrare l'ingerenza e la ragionevolezza economica di ogni singola operazione.

⁵¹ Si veda Cass. 13 ottobre 2006, n. 22023, in *Boll. Trib.*, 2007, 575, con nota di MUSSELLI, riguardante la materia di *transfer pricing*.

⁵² Secondo BRUNELLO, *Le metodologie e i processi per la costruzione degli studi di settore. L'utilizzo dello strumento*, Atti del convegno su "Gli studi di settore: strumenti di controllo e di accertamento nei confronti delle piccole e medie imprese ma non solo", svoltosi a Venezia il 29-30 novembre 2002, 4 ss. (del dattiloscritto), devono essere offerte delle giustificazioni che comprovino una situazione di non normalità. E poiché questa regola è nota al contribuente *ex ante*, egli può organizzarsi per documentare i motivi dello scostamento.

⁵³ Proprio l'obbligo del contraddittorio dovrebbe salvare la disciplina degli studi di settore da censure sul piano costituzionale, al pari di quanto è accaduto per i loro antecedenti, ovvero i parametri presuntivi dei ricavi, giudicati dalla Corte Costituzionale (ordinanza 15 dicembre 2000, n. 7, in *Boll. Trib.*, 2001, 872) non contrastanti con l'art. 53, in quanto consentivano al contribuente di chiarire, nel corso di un apposito confronto con l'Autorità fiscale, i motivi per i quali i ricavi dichiarati erano inferiori a quelli risultanti dallo strumento di cui si discorre. La legittimità costituzionale dei parametri presuntivi è stata ribadita nella pronuncia della Corte Costituzionale 1° aprile 2003, n. 105, in *Boll. Trib.*, 2003, 1585, con nota di SCIARRA. A conforto della coerenza degli studi con le prescrizioni dell'art. 53, rammenta FANTOZZI, *Gli studi di settore nell'accertamento del reddito d'impresa*, cit., 399, che, nella giurisprudenza del Giudice delle leggi (l'Autore cita le sentenze di Cass. 28 luglio 1976, n. 200, in *Boll. Trib.*, 1976, 1616; Cass. 22 ottobre 1987, n. 334, *ivi*, 1987, 1745; Cass. 19 gennaio 1988, n. 21, *ivi*, 1988, 315; Cass. 24 gennaio 1992, n. 22, *ivi*, 1992, 554), sono state ripetutamente considerate accettabili sotto il profilo costituzionale le presunzioni, le forfetizzazioni e le parametrizzazioni utilizzate in funzione ricostruttiva del presupposto impositivo, riconoscendo al legislatore ampia discrezionalità nella scelta, in concreto, dei criteri determinativi della forza economica assoggettabile a prelievo tributario, purché non irragionevoli e confortati da elementi oggettivi che li giustificano razionalmente alla luce dell'*id quod plerumque accidit*. Ebbene, gli studi di settore sono elaborati mediante la raccolta, l'analisi e il coordinamento dei dati relativi a gruppi omogenei di contribuenti, dediti alla stessa attività. Il loro meccanismo applicativo ha quindi un'indubbia base oggettiva e razionale.

Il numero e il contenuto delle spiegazioni variano da caso a caso. Ciò che conta è che le delucidazioni siano sufficientemente dettagliate e precise; la Corte di Cassazione⁵⁴ afferma infatti che non basta fornire notizie generiche e indeterminate sulle scelte operative per contrastare efficacemente i sospetti del fisco. Le spiegazioni dovranno essere tanto più analitiche e convincenti quanto più sembra in apparenza irrazionale il comportamento del contribuente (ad esempio, ostinarsi a mantenere in funzione una linea di produzione di beni che hanno una ridottissima richiesta sul mercato).

Ove necessario, occorre ripercorrere con dovizia di particolari la storia dell'impresa o del professionista negli anni interessati dal controllo dell'Ufficio, soffermandosi su tutte le circostanze e gli accadimenti che hanno avuto effetti sulla capacità di produrre reddito.

Piaccia o non piaccia, il fisco si comporta sempre di più come un "socio d'affari", desideroso di conoscere in modo approfondito l'andamento dell'attività, al di là delle mere risultanze contabili.

Bisogna tenere presente, tuttavia, che tracciare un quadro oggettivo e veritiero degli avvenimenti è un adempimento tanto necessario quanto sufficiente. L'Amministrazione non può travalicare i suoi compiti e le sue funzioni compiendo apprezzamenti di merito.

In altre parole, si deve categoricamente escludere che, vagliando le informazioni rese dal contribuente, l'Ufficio possa sindacare le decisioni di costi. L'Ufficio non può far altro che prendere atto delle scelte operate e delle ragioni che le sorreggono e limitarsi a considerare se tali scelte, unitamente ai fatti estranei alla sfera di dominio dell'imprenditore o del professionista, giustifichino in tutto o in parte lo scostamento del reddito dichiarato dalla misura normale risultante dall'applicazione dello studio di settore di competenza. Non sono ammesse comparazioni tra quello che è stato e quello che sarebbe potuto accadere. In linea generale, l'Amministrazione non può attribuire al contribuente il reddito che questi avrebbe potuto conseguire se avesse tenuto comportamenti diversi da quelli concretamente adottati.

In particolare, non è certamente consentito ritenere irrazionale e ineducibile una spesa – la cui inerenza all'attività e il cui concreto sostenimento siano adeguatamente illustrati dal contribuente – per il fatto che non era strettamente necessaria o per il fatto che si sarebbe potuto ridurre il sacrificio economico approfittando di soluzioni meno costose. È sufficiente, in altre parole, spiegare il motivo per cui è stato acquistato un certo bene o un certo servizio e la connessione di tale spesa con lo svolgimento dell'attività; non è invece indispensabile spiegare le ragioni per le quali ci si è rivolti ad un fornitore (magari domiciliato in un paradiso fiscale) piuttosto che ad un altro, salvo che, stando agli elementi raccolti dall'Ufficio, risulti che la scelta compiuta in concreto sia talmente svantaggiosa dal punto di vista economico rispetto alle opzioni alternative da richiedere motivazioni supplementari e più analitiche.

Ancora, non si può asserire l'irrazionalità di un costo per il fatto che non si sia rivelato immediatamente redditizio, ovvero non abbia avuto un subitaneo ritorno utile mettendo in condizioni l'impresa o il professionista di ottenere proventi di importo superiore o, per lo meno, uguale all'onere finanziario⁵⁵.

Qualora il contribuente riesca a dimostrare con successo che lo studio non è esattamente applicabile al suo caso specifico, si prospettano due soluzioni alternative, entrambe ammesse dalla legge, non essendovi norme esplicitamente contrarie né all'una né all'altra: una prima radicale, per la quale le stime dello studio vanno completamente abbandonate e sostituite con altri sistemi di ricostruzione del reddito; una seconda di compromesso, che impone, partendo dalle valutazioni dello studio, di adattarne le risultanze alla situazione concreta del contribuente.

È appena il caso di aggiungere, infine, che, nonostante la mancata adesione all'invito dell'Ufficio di instaurare un contraddittorio preventivo, non vi sono preclusioni alla facoltà del contribuente di dimostrare in sede processuale (nel caso in cui sia impugnato l'avviso di accertamento fondato sugli studi) l'inattendibilità delle valutazioni compiute dallo strumento di calcolo reddituale in esame.

6. LE CONCLUSIONI DELLA COMMISSIONE REY

Recentemente sono state rese pubbliche le conclusioni cui è giunta la Commissione tecnica presieduta dal prof. Guido Rey, istituita con il D.M. 5 marzo 2007 e incaricata di approfondire «*le problematiche di tipo giuridico ed economico inerenti alla materia degli studi di settore*».

La Commissione, pur riconoscendo la legittimità dell'uso dei meccanismi di determinazione induttiva del reddito e la sostanziale correttezza della metodologia di valutazione su cui si fondano le elaborazioni contenute negli studi (alla determinazione del risultato finale dei quali concorrono opportunamente elementi come «*ad esempio l'utilizzo di dati extra-fiscali, il ricorso a tecniche di clusterizzazione e alle regressioni nei singoli cluster*»), esprime tuttavia considerazioni critiche verso talune caratteristiche dello strumento in esame. Essa pone in evidenza una molteplicità di lacune e di difetti che affliggono sia la procedura di formazione sia i criteri di utilizzazione degli studi, che ne minano l'efficacia e la piena affidabilità.

La Commissione lamenta, in particolare, la scadente qualità dei dati su cui il modello matematico è costruito, la scarsa chiarezza e conoscenza dei criteri e delle formule matematico-statistiche usate per arrivare alla sintesi numerica finale esprime il livello di reddito normale, la ridotta flessibilità dello strumento, che i funzionari non sempre sanno usare con la dovuta accortezza e sensibilità, e la spesso non perfetta intelleggibilità della regolamentazione normativa⁵⁶.

Insomma, gli studi di settore vanno certamente verso la giusta direzione ma hanno bisogno ancora di un'adeguata messa a punto.

Considerati i numerosi aspetti critici sia sotto il profilo della disciplina normativa sia sul piano dell'elaborazione e dell'applicazione dello strumento in esame messi in evidenza dalla relazione Rey e considerata altresì, peraltro, l'inequivocabile volontà del legislatore di annoverare gli studi tra i

⁵⁴ Si veda la pronuncia di Cass. n. 6337/2002, cit.

⁵⁵ Si veda sempre la sentenza di Cass. n. 6337/2002, cit.

⁵⁶ Affirma la Commissione che «*la piena rappresentazione della realtà economica dei diversi settori considerati è inficiata da tre principali problemi:*

i) *la scarsa qualità dei dati originari e la mancanza di procedure di controllo statistico di questi dati, a cui conseguono operazioni di selezione dei contribuenti "virtuosi" eccessivamente discrezionali;* ii) *la mancata specificazione di un modello teorico da stimare e l'adozione di alcune scelte non giustificate da un punto di vista statistico ed econometrico;* iii) *la scelta di stima su singoli anni e la scarsa dinamicità della revisione delle stime e dei modelli.*

Si possono proporre un ventaglio di soluzioni, distinte in soluzioni di breve periodo e soluzioni di medio-lungo periodo.

Nel breve periodo è possibile: a) adottare alcune procedure di controllo di qualità dei dati attraverso l'incrocio con altre basi dati pubbliche disponibili; b) arricchire le basi dati, aumentando le variabili diverse da quelle dichiarate dal contribuente utilizzando i risultati degli accessi brevi e degli accertamenti, e quindi ridefinire la strategia di determinazione dei cluster e del modello econometrico uniequazionale; c) stimare i coefficienti delle equazioni con dati di più anni, inserendo variabili di ciclo, e potenziando i riferimenti territoriali e locali basati su informazioni statistiche ufficiali. Nel medio-lungo periodo sarebbe necessario: d) potenziare e rendere più stringenti gli obblighi dei CAF e dei commercialisti sulla qualità dei dati forniti e organizzare una procedura di "primo filtro" dei dati dichiarati presso l'Agenzia delle entrate ed in seguito nelle sue articolazioni territoriali; e) sperimentare nuovi modelli di stima dei risultati dell'impresa e calcolare dei modelli di rischio di evasione per ciascuna impresa; f) inserire gli studi in una più ampia politica fiscale di riduzione dei contribuenti interessati agli studi, di allargamento della base imponibile e di riduzione delle aliquote».

Ad avviso della Commissione inoltre «*nell'accertamento la funzione degli studi è plurima e ambigua*», vi è una «*manipolazione dei dati rilevanti ai fini degli studi che appare come la principale causa della loro scarsa efficacia sino ad oggi*», in quanto i soggetti congrui potrebbero essere tali solo «*per aver manipolato od occultato le reali condizioni di svolgimento dell'attività*», «*gli uffici nella prassi quotidiana preferiscono ricorrere ad abbattimenti, entro limiti predefiniti con atti interni, del quantum di ricavi, forfettizzando un abbuono standard*».

Pertanto la Commissione auspica che siano «*incentivate tutte le forme di ispezione o di verifica di qualità dei dati dichiarati*», «*una ulteriore apertura informativa del procedimento di formazione del singolo studio, nei limiti in cui ciò sia compatibile con la comprensibile riservatezza*» che deve caratterizzare l'uso dei dati sui contribuenti, l'istituzione di un «*organismo autonomo ed indipendente formato da esperti di comprovata professionalità ed esperienza*» che avrà il «*compito di ... validare la metodologia adottata ... per i singoli settori e/o cluster e i risultati raggiunti, nonché le scelte metodologiche operate per escludere le numerose dichiarazioni dall'insieme utilizzato per la stima dei coefficienti e ... le procedure di controllo della qualità dei dati inseriti nelle dichiarazioni annuali*».

mezzi di accertamento⁵⁷, occorre trovare un punto di equilibrio tra i poteri attribuiti al fisco – legittimato ad applicare gli studi – e le inderogabili facoltà difensionali dei contribuenti, che non possono essere lasciati in balia di uno strumento ancora non pienamente affidabile.

A questo proposito, è fondamentale il riconoscimento della centralità del contraddittorio tra fisco e contribuenti.

Inoltre, considerato l'attuale assetto dell'istituto, non paiono esservi alternative, da una parte, ad ammettere – come è già opportunamente avvenuto ad opera delle norme regolatrici – la modificabilità degli accertamenti fondati sugli studi, che non esauriscono il potere di controllo degli Uffici amministrativi, i quali restano liberi, sia pure entro certi limiti, di compiere nuove e più approfondite indagini al fine di scoprire ulteriore reddito celato alla conoscenza del fisco; dall'altra, all'esaltazione dei profili garantisti presenti nella disciplina di questo sistema di controllo, privilegiando le ricostruzioni interpretative che assicurano una tutela più efficace della posizione del contribuente.

Così, tanto per citare alcune manifestazioni pratiche – già oggetto di analisi nelle pagine precedenti – di questo doveroso atteggiamento protettivo verso gli interessi dei contribuenti, si va dall'impossibilità di far ricorso agli studi di settore senza il preventivo contraddittorio con l'operatore privato, al divieto di usare per ulteriori accertamenti le informazioni già impiegate o a conoscenza dell'Ufficio all'epoca delle trattative dirette a definire la pretesa fiscale fondata sugli studi, dai limiti alla retroattività di questi ultimi alla piena libertà nella selezione degli argomenti contrari e all'insindacabilità delle scelte imprenditoriali.

Solo così si può adattare il ragionamento virtuale alla realtà concreta, come richiede inderogabilmente la legge, al fine di evitare che gli studi di settore diventino, in certi casi, uno strumento di vessazione per il contribuente, esposto ad una tassazione avulsa dalla realtà, in altri, all'opposto, uno strumento che garantisce una sostanziale impunità a chi si sottrae al dovere di pagamento del tributo, consentendo di mettersi in regola versando l'imposta su un reddito minimo, che può essere di gran lunga inferiore al valore effettivo dell'imponibile prodotto.

Alberto Maria Gaffuri
Università statale di Milano

⁵⁷ Sostiene infatti la Commissione che «risulta erronea, e comunque frutto di un equivoco, la tesi che sostiene l'inidoneità degli sds [studi di settore, n.d.r.] a legittimare un accertamento basato sulla sola constatazione della divergenza tra ricavi sds e ricavi dichiarati».

A detta della Commissione la possibilità dell'adeguamento spontaneo, laddove siano state commesse delle effettive infedeltà nelle registrazioni contabili dei fatti imponibili, mette gli studi di settore «in una condizione assimilabile ad un mini condono».