

ANCORA SULLA QUESTIONE REDDITO NORMALE-REDDITO EFFETTIVO: LA FUNZIONE DEGLI STUDI DI SETTORE (*)

di Franco Gallo

Professore ordinario di Diritto tributario presso la Libera Università degli Studi Sociali di Roma.

SOMMARIO: 1. Gli studi di settore e il dilemma reddito effettivo-reddito normale - 2. La funzione degli studi di settore e l'ambigua neutralità del legislatore in materia - 3. Gli studi di settore quali meri strumenti di accertamento induttivo - 4. L'accertamento induttivo in base a studi di settore e il ruolo della contabilità ordinaria - 5. Accertamento analitico e studi di settore.

1. Gli studi di settore e il dilemma reddito effettivo-reddito normale

Si deve riconoscere che sono stati fatti notevoli passi avanti sul tema degli studi di settore rispetto all'anno (1989) in cui questa università ebbe ad organizzare il primo Convegno sull'argomento (1): dalla lettura dei testi legislativi, dei documenti e dei provvedimenti che li riguardano, prodotti dopo tale anno, si può infatti rilevare che finalmente essi sono entrati a far parte integrante dell'ordinamento tributario, sono stati elaborati in modo abbastanza raffinato con la collaborazione - spero immune da influenze corporative - delle categorie interessate e, soprattutto, si prestano a raggiungere, oltre che gli attesi obiettivi di carattere fiscale, anche finalità economiche extrafiscali. Riguardo a queste ultime gli studi offrono, in particolare, alle imprese minori uno strumento davvero prezioso di analisi dinamica dell'evoluzione economica e finanziaria del settore di appartenenza e del territorio in cui operano, strumento di cui esse non sempre sono in grado di disporre.

L'unica perplessità riguarda il fatto che gli studi sono stati costruiti, ai fini di determinare i ricavi, i

(*) Testo, ampiamente rivisto e integrato, della relazione svolta il giorno 11 febbraio 2000 al Convegno su "I nuovi studi di settore" organizzato dalla Facoltà di Economia dell'Università di Roma, "La Sapienza".

(1) Il tema del Convegno, tenutosi a Roma il 3-4 ottobre 1989 per l'organizzazione della Facoltà di Economia dell'Università di Roma La Sapienza, era "Reddito normale o reddito effettivo?".

compensi e i corrispettivi, sulla base di dati (concernenti le variabili contabili e strutturali interne ed esterne di ciascuna attività economica) dichiarati dagli stessi contribuenti in risposta ai questionari loro inviati dall'Amministrazione finanziaria e che l'applicazione degli stessi è fatta con riferimento ad elementi (che consentono la corretta qualificazione dell'attività, l'effettivo apporto di lavoro utilizzato e i beni e i servizi impiegati) comunicati, sempre dai contribuenti, con modelli allegati alla dichiarazione dei redditi per il 1998. Dipenderà, quindi, in gran parte dalla veridicità dei dati ed elementi forniti dai soggetti interessati e dalla efficienza dei relativi controlli compiuti dall'Amministrazione finanziaria (e non solo dall'uso dei cosiddetti "strumenti statistici evoluti" e dalla capacità di elaborazione dimostrata dall'Amministrazione finanziaria):

- se il nuovo sistema potrà effettivamente riflettere la realtà delle piccole e medie imprese;
- se, quindi, lo stesso potrà trovare una puntuale e corretta applicazione ai fini della determinazione dei ricavi, dei compensi e dei corrispettivi da attribuire, con maggiore probabilità e grado di approssimazione al vero, ai singoli contribuenti.

Il problema, in altri termini, è se gli studi di settore siano in grado di filmare la realtà effettiva delle imprese o, invece, solo le rappresentazioni che esse ne danno: per quanto mi è dato di capire, il limite del metodo utilizzato potrebbe essere sinteticamente espresso dal seguente sillogismo: "se i contribuenti mentono anche gli studi di settore mentono".

Sul fronte, invece, dell'ormai annoso dibattito sul dilemma reddito normale-reddito effettivo, che costituisce il tema centrale del Convegno del 1989, credo invece che si siano fatti pochi passi avanti in termini di chiarezza e di iniziative legislative. E ciò anche se, devo dirlo subito, sul piano delle intenzioni e delle dichiarazioni (se non proprio dei comportamenti) dei vertici dell'Amministrazione finanziaria sembrano, allo stato, prevalere posizioni - peraltro del tutto condivisibili - contrarie all'utilizzo degli studi in un'ottica paracatastale e da reddito normale e favorevoli invece al loro uso quali strumenti, di persuasione dei contribuenti e, nello stesso tempo, di selezione degli stessi e di accertamento induttivo. Sotto quest'ultimo profilo si ripete sempre for-

se un po' attecnicamente, che essi avrebbero solo l'effetto principale di liberare l'ufficio dall'onere di dimostrare l'iter logico della pretesa e di porre a carico del contribuente la relativa prova contraria.

Nonostante questa presa di posizione (riecheggiata anche in questo Convegno), il tenore della vigente normativa in materia non sembra, peraltro, tale da fugare eventuali tentazioni di costruire, utilizzare e applicare in via amministrativa gli studi di settore al precipuo opposto fine di una (surrettizia) predeterminazione normativa forfetaria della base imponibile vincolante per il contribuente e, perciò, incidente sulla stessa fattispecie impositiva. Questo assunto merita di essere meglio motivato.

2. La funzione degli studi di settore e l'ambigua neutralità del legislatore in materia

Ricordo che, di fronte ad una delimitazione un po' estemporanea e atecnica della disciplina degli studi di settore stabilita originariamente dall'art. 62-bis del D.L. n. 331 del 1993 (2), sta ora, con l'art. 10, comma 11, della L. 8 maggio 1998 n. 146, una definizione volutamente generica e astratta di essi, che si fonda molto pragmaticamente su qualsiasi elemento che sia ritenuto idoneo dall'Amministrazione a caratterizzare le varie attività economiche (3). Con quest'ultima norma si è ritenuto,

(2) L'art. 62-bis così disponeva originariamente: "Gli uffici del Dipartimento delle entrate del Ministero delle finanze, sentite le associazioni professionali e di categoria, elaborano, entro il 31 dicembre 1995, in relazione ai vari settori economici, appositi studi di settore al fine di rendere più efficace l'azione accertatrice e di consentire una più articolata determinazione dei coefficienti presuntivi di cui all'art. 11 del D.L. 2 marzo 1989, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla L. 27 aprile 1989, n. 154, e successive modificazioni. A tal fine gli stessi uffici identificano campioni significativi di contribuenti appartenenti ai medesimi settori da sottoporre a controllo allo scopo di individuare elementi caratterizzanti l'attività esercitata, con particolare riferimento agli acquisti di beni e servizi, ai prezzi medi praticati, ai consumi di materie prime e sussidiarie, al capitale investito, all'impiego di attività lavorativa, ai beni strumentali impiegati, alla localizzazione dell'attività e ad altri elementi significativi in relazione all'attività esercitata. Gli studi di settore sono approvati con decreti del Ministro delle finanze, da pubblicare nella *Gazzetta Ufficiale* entro il 31 dicembre 1998, possono essere soggetti a revisione ed hanno validità ai fini dell'accertamento a decorrere dal periodo di imposta 1998".

(3) Il comma 11 dell'art. 10 citato nel testo ha così modificato il testo dell'art. 62-bis riportato nella nota precedente: "nell'art. 62-bis, comma 1, secondo periodo, del decreto-legge 30 agosto 1993, n. 331, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 ottobre 1993, n. 427, sono soppresse

opportunamente, di delegificare la materia degli studi di settore sancendo la piena libertà dell'Amministrazione finanziaria di utilizzare, nella elaborazione degli studi, ogni dato espressivo dell'attività imprenditoriale.

Tale processo di delegificazione è stato esteso però, quasi inavvertitamente, anche alla fase - successiva alla costruzione degli studi - relativa alla funzionalizzazione degli stessi. Su questo tema, infatti, il legislatore non ha ritenuto di doversi impegnare ed ha di fatto lasciato all'Amministrazione finanziaria la scelta, in via amministrativa e nei tempi ritenuti congrui, tra le due seguenti soluzioni estreme:

a) affinare ulteriormente i modelli statistico-matematici alla base degli studi di settore in modo da: 1) restringere sempre di più la possibilità, per certe categorie di piccole e medie imprese e di lavoratori autonomi, di fornire la prova contraria, 2) promuovere conseguentemente il loro adeguamento spontaneo agli studi stessi (convenientemente pubblicizzati), 3) avviare così un surrettizio processo di catastizzazione del reddito delle P.M.I.;

b) oppure fornire semplicemente, attraverso studi di settore di tipo descrittivo, una serie di informazioni attentamente calibrate - quanto più complete e diversificate per ciascuna categoria produttiva - atte ad orientare i controlli, ad effettuare accertamenti con adesione e conciliazioni giudiziali e a fornire un semplice supporto dimostrativo della pretesa, nel contesto di un ragionamento di natura presuntiva diretto a determinare un reddito il più possibile vicino a quello economico-effettivo.

Non dovrebbe contrastare queste considerazioni sull'ambigua neutralità del legislatore la lettura dell'art. 62-sexies, comma 3. Tale disposizione, il cui ambito è stato successivamente limitato dall'art. 10 della L. n. 146 citata (di cui si dirà più avanti), prevede che l'accertamento di cui all'art. 39, comma 1, lettera d), del D.P.R. n. 600 possa essere fondato anche sull'esistenza di "gravi incongruenze tra i ricavi, compensi e corrispettivi dichiarati e quelli fondatamente desumibili dagli studi di settore". Indubbiamente tale disposizione fa irrompere gli studi nella disciplina dell'accertamento collocandoli nell'ambito dell'accertamento (analitico) induttivo e, in particolare, degli strumenti presuntivi di accertamento. Non esclude però, a mio avviso,

le parole: "con particolare riferimento agli acquisti di beni e servizi, ai prezzi medi praticati, ai consumi di materie prime e sussidiarie, al capitale investito, all'impiego di attività lavorativa, ai beni strumentali impiegati, alla localizzazione dell'attività e ad altri elementi significativi in relazione all'attività esercitata".

che l'Amministrazione finanziaria possa anche elaborare e utilizzare studi di settore standardizzati secondo la soluzione indicata *retro sub a*), avendo di mira l'obiettivo di politica fiscale della catastizzazione. In altri termini, l'art. 62-*sexies* significa solo che l'accertamento può essere effettuato utilizzando gli studi di settore, non che all'Amministrazione sia vietato, se lo vuole, di costruire anche studi dettagliati di tipo catastale col fine di "normalizzare" il reddito di certe categorie di contribuenti. In questi casi alla stretta trama degli studi di settore e alla conseguente forte restrizione della facoltà di dare la prova contraria potrebbe addirittura corrispondere una forfettizzazione del presupposto d'imposta, senza che neanche si possa eccepire (4) la incostituzionalità di una siffatta disciplina ex art. 53 della Costituzione. Ormai infatti, almeno a mio avviso, sia la Corte Costituzionale che il legislatore (si pensi all'Irap) sembrano avere accolto una nozione di capacità contributiva che giustifica, almeno con riferimento a settori economici che più si prestano alla standardizzazione, la tassazione di entità forfetarie ed astratte solo potenziali e, quindi, non effettive (5).

3. Gli studi di settore quali meri strumenti di accertamento induttivo

Nella speranza che intervengano iniziative legislative che, in relazione all'introduzione degli studi di settore, riscrivano almeno parzialmente gli artt. 38 e 39 del D.P.R. n. 600 con il chiaro obiettivo di evitare l'instaurarsi di prassi amministrative nel senso sopra detto, vale la pena di soffermarsi sui problemi che l'adozione degli studi medesimi quali meri strumenti di accertamento induttivo può proporre.

3.1. Al riguardo va fatto preliminarmente presente che, rispetto all'ambito originario fissato dall'art. 62-*sexies* citato, l'art. 10 della L. n. 146 e l'emanazione del decreto sulla cosiddetta contabilità regolare (6) hanno fortemente ristretto l'ambito di applicazione degli studi di settore. Il testo originario dell'art. 62-*sexies* infatti, sul presupposto del-

(4) Almeno da parte di quelle categorie organizzate di contribuenti che ritengono - non so, allo stato, quanto fondatamente - che la forfettizzazione sia lesiva dei loro interessi perché eccedente l'ammontare del reddito effettivo.

(5) Vd., tra le altre, la sent. Corte Cost. n. 143 del 1995 e le mie considerazioni sulla costituzionalità dell'Irap in *Irap, imprese e lavoro autonomo, profili costituzionali e applicativi*, "Atti del Convegno di Studi", Pisa 12 marzo 1999.

(6) Approvato con D.P.R. 16 settembre 1996, n. 570.

la loro natura meramente "informativa", descrittiva e argomentativa, consentiva di usare gli studi di settore e i parametri con riferimento a tutte le imprese; piccole, medie e grandi. Con i limiti e le esclusioni introdotti dall'art. 10 essi si applicano, invece, solo alle imprese che abbiano ricavi o compensi inferiori ai 10 miliardi (art. 10, comma 4) le quali siano a contabilità semplificata o abbiano optato per la contabilità ordinaria allorché in almeno due periodi di imposta su tre consecutivi emergano scostamenti del dichiarato rispetto ai ricavi e compensi determinabili sulla base degli studi di settore (art. 10, comma 2). Quando invece la contabilità ordinaria è tenuta per legge gli studi di settore possono trovare applicazione per le stesse imprese se dal verbale di ispezione risulta l'inattendibilità di detta contabilità in presenza di gravi contraddizioni o l'irregolarità delle scritture obbligatorie (irregolarità identificata in relazione al citato decreto ministeriale che la disciplina - art. 10, comma 3). Per i lavoratori autonomi gli studi di settore sono applicabili indipendentemente dal tipo di contabilità che tengono, a condizione però che sussistano i presupposti previsti dal richiamato art. 10, comma 2.

3.2. Non so quale razionale giustificazione questa restrizione nell'applicazione degli studi di settore possa avere. Essa parrebbe per lo più imposta da una certa diffidenza che il legislatore tributario ancora nutre verso l'uso, da parte degli uffici delle imposte, dello strumento induttivo di accertamento. Va comunque detto che - indipendentemente dal fatto che l'applicazione degli studi di settore per certe categorie di attività potrebbe essere comunque utile anche in presenza di volumi di affari superiori ai 10 miliardi - l'attuale assetto si presta alle seguenti considerazioni critiche.

3.2.1. Il primo problema da porsi è se nell'attuale incerto contesto normativo gli studi di settore possano servire sia nella fase di iniziativa e *destruens* - e cioè per individuare i soggetti da accertare in funzione del loro scostamento dal risultato derivante dall'applicazione degli studi di settore - sia per superare la contabilità, seppure regolare, da essi tenuta - sia nella fase *construens*, e cioè quale unico elemento di motivazione della pretesa senza un ulteriore supplemento probatorio.

La risposta che a tale quesito generalmente si dà, a livello quasi intuitivo, è positiva e io stesso l'ho data finora per scontata ammettendo in termini di *ratio* la possibilità che gli studi possano essere costruiti sia a fini di catastizzazione della base imponibile che, appunto, di orientamento nei controlli e di determinazione induttiva della stessa. In questa ottica non sarebbe difficile sostenere la natura normativa e la rilevanza esterna degli

studi di settore e, quindi, la possibilità che il mero (grave) scostamento motivi l'accertamento ed esoneri l'ufficio dal motivarlo *aliunde*.

Ma se si considera la lettera dell'art. 62-*sexies* e la collocazione di esso nel contesto dell'art. 39, comma 1, questa risposta non pare più così scontata e deve essere più attentamente motivata.

Ci si deve domandare, infatti, se il riferimento operato dall'art. 62-*sexies* all'accertamento analitico-induttivo di cui alla lettera *d*) dell'art. 39, comma 1, al fine di far emergere l'esistenza di gravi incongruenze (tra i ricavi, i compensi e corrispettivi dichiarati e quelli fondatamente desumibili dagli studi di settore) sia compatibile con l'uso di uno strumento presuntivo di determinazione dei ricavi e compensi di natura globale e complessiva quali sono gli studi di settore.

La risposta dovrebbe essere, a mio avviso, semplicemente nel senso che la collocazione dell'art. 62-*sexies* nell'ambito dell'art. 39, comma 1, non può considerarsi inappropriata. Coerentemente a quanto disposto dalla lettera *d*) di tale comma, essa infatti ha la precipua funzione di sottolineare la natura induttiva dell'accertamento in base a studi di settore con riferimento ad un dato - l'ammontare complessivo di "ricavi, compensi e corrispettivi" - che costituisce pur sempre una componente, anche se la principale, del reddito e non il reddito nel suo complesso (7).

Non mi convincono, pertanto, quelle opinioni secondo le quali sarebbe stata più corretta la collocazione dell'art. 62-*sexies* nell'ambito del comma 2 dell'art. 39 (8) e quelle che da tale cattiva collocazione fanno derivare la conseguenza della inidoneità degli studi di settore a consentire da soli l'accertamento vero e proprio senza il supporto di ulteriori elementi di natura analitica (9). Tale comma 2, invece, mal si presta ad "ospitare" l'art. 62-*sexies* perché disciplina esclusivamente l'accerta-

(7) Sul potere degli uffici di utilizzare il metodo analitico-induttivo previsto dall'art. 39, comma 1, del D.P.R. n. 600/1973 per rideterminare i ricavi complessivi prodotti da un'impresa cfr., in dottrina, Tesaurò, *Istituzioni di diritto tributario*, vol. I, Torino, 1994, pag. 215, nonché, in giurisprudenza, Cass., Sez. I, 8 aprile 1992, n. 4307, in "Banca dati, Cassazione civile" (nella specie la Corte ha ritenuto legittimo un avviso di accertamento con il quale l'ufficio, sulla base delle percentuali di ricarico applicate dall'impresa sottoposta ad accertamento, aveva rideterminato l'ammontare globale dei ricavi da essa prodotti).

(8) In questo senso cfr. Russo, *Manuale di diritto tributario*, Milano, 1999, pag. 293 e Falsitta, *Manuale di diritto tributario - Parte generale*, Padova, 1999, pag. 262.

(9) Così recentemente B. Santacroce, *Lo scostamento è insufficiente*, in "Il Sole-24 Ore" del 7 febbraio 2000.

mento induttivo *tout court* e cioè quel tipo di accertamento presuntivo diretto a determinare in via extracontabile e sintetica il dato complessivo-reddito in base ad una mera ricostruzione economica. Aggiungere alle presunzioni "individuali" (gravi, concordanti e precise) indicate nella lettera *d*) una presunzione fondata su dati globali non muta, in particolare, la natura dell'accertamento, che rimane sempre un accertamento induttivo di una componente positiva di reddito.

Il fatto che l'applicazione dello studio di settore porti a determinare tutti i ricavi di gestione può dare forse l'impressione di forzare quelle interpretazioni della lettera *d*) dirette abitualmente ad associare l'analiticità dell'accertamento alla sola rettifica di una singola posta contabile (intesa come singolo elemento). Ma non è detto che - stando al testo della lettera *d*) (10) integrato dall'art. 62-*sexies* (11) - l'entità reddituale da determinare superando la contabilità debba essere solo una singola posta e, comunque, un solo tipo di ricavo e non invece - in base alla presunzione costituita dagli studi di settore - i ricavi nella loro globalità (che sono pur sempre "attività non dichiarate") (12). Per rimanere nell'ambito del comma 1 e non trasmodare nel comma 2 dell'art. 39 è insomma sufficiente che l'uso del congegno presuntivo serva non a determinare il dato complessivo-reddito d'impresa, ma solo una "parte" (i ricavi complessivi) del "tutto" (il "reddito").

3.2.2. Altro problema consegue dalla considerazione che l'art. 62-*sexies* consente l'utilizzazione degli studi di settore solo in presenza di "gravi incongruenze". Il che dovrebbe portare a ritenere che, se c'è uno scostamento non grave del dichiarato rispetto al risultato derivante dall'applicazione degli studi, non dovrebbe farsi applicazione degli stessi per legittimare l'accertamento. È evidente in tali casi l'importanza della individuazione del cosiddetto "intervallo di confidenza" cui fa richiamo la circolare ministeriale applicativa dell'art. 62-*sexies* (13), intervallo che - almeno in via

(10) "L'esistenza di attività non dichiarate o l'inesistenza di passività dichiarate è desumibile anche sulla base di presunzioni semplici ...".

(11) Gli accertamenti di cui all'art. 39, lettera *d*), "possono essere fondati anche sulla esistenza di gravi incongruenze tra i ricavi ... dichiarati e quelli fondatamente desumibili ... dagli studi di settore".

(12) Alle conclusioni di cui al testo giungono anche, in via generale, la dottrina e la giurisprudenza richiamate nella nota 6.

(13) Vd. circolare ministeriale n. 110/E/II/2799 del 21 maggio 1999 (in "il fisco" n. 22/1999, pag. 7540, n.d.r.).

amministrativa - dovrebbe segnare il confine tra la gravità e la non gravità della incongruenza (14).

Come si vede, l'individuazione della gravità e l'inserimento degli studi di settore tra gli strumenti di accertamento induttivo utilizzabili nell'accertamento di tipo analitico pongono delicate questioni applicative che non so se possano risolversi solo in via interpretativa. In ogni caso, in attesa di un chiarimento possibilmente legislativo al riguardo, dovrebbe essere scontato - stante la natura presuntiva degli studi - che il contribuente, nel caso di un accertamento fondato solo su di essi, possa dare la prova contraria non solo della non gravità della incongruenza, ma anche della loro inapplicabilità al caso concreto. Considerato che la regolarità delle scritture contabili non può essere addotta come elemento di prova contraria, la dimostrazione non potrà che essere extracontabile ed avere ad oggetto l'esistenza o la consistenza dei parametri fisici assunti dall'ufficio con riferimento al singolo contribuente, nonché la "crisi" o la stasi produttiva dell'azienda.

4. L'accertamento induttivo in base a studi di settore e il ruolo della contabilità ordinaria

Si è appena visto che il ricorso agli studi di settore è nella sostanza limitato alle imprese con volume d'affari sotto i 10 miliardi che fruiscono del regime di contabilità semplificata, che hanno optato per la tenuta della contabilità ordinaria, che sono obbligate per legge a tenerla; a condizione, per queste due ultime categorie di imprese, che rispettivamente lo scostamento sia ripetuto e la contabilità sia irregolare. Ciò mette un po' in crisi l'idea, che nei primi anni '90 si era fatta strada, di porre sullo stesso piano l'accertamento induttivo in base a studi di settore e quello analitico-contabile. Nell'ottica originaria dell'art. 62-sexies, così come nell'ottica delle legislazioni della maggior parte dei Paesi occidentali che hanno un sistema tributario simile al nostro, era lasciato alla determinazione degli uffici di decidere quando la contabilità era irregolare e, comunque, alla loro libera scelta se fare ricorso o meno agli studi di settore ai fini dell'accer-

(14) Ad esempio, è grave incongruenza che un operatore, per ipotesi, ometta di fatturare una singola operazione di 30 milioni su un volume d'affari di 300 milioni? O che si occultino ricavi gonfiando fittiziamente il dato delle rimanenze finali? Il fatto è che - come ho già evidenziato in via generale *sub* paragrafo 1 - l'intervallo di confidenza è un indice statistico che misura la probabilità che la stima si avvicini al "dato reale". Se però tale stima è costruita su elementi non veritieri, si capisce come essa non possa essere sempre assunta come dato immutabile ed oggettivo e come debbano invece essere sottoposti ad un controllo di veridicità - e, al limite, anche ad una valutazione soggettiva del verificatore - quegli elementi sui quali essa stima è costruita.

tamento; e ciò anche in presenza di una contabilità ordinaria formalmente corretta. In questa stessa ottica si riteneva anzi, in via generale e di principio, che gli studi di settore dovevano essere proprio una - la più importante - delle modalità per superare la contabilità ordinaria.

Con la nuova disciplina dell'art. 10 sembra farsi invece un passo indietro per quanto riguarda non solo le imprese medie e grandi, ma anche quelle con volume d'affari sotto i 10 miliardi a contabilità ordinaria. Con essa - ed in particolare con la previsione delle richiamate ulteriori condizioni per vincere la contabilità ordinaria non per opzione - viene infatti "salvata" la contabilità ordinaria stessa per il solo fatto di essere formalmente regolare e ne è consentito il superamento solo se essa è gravemente contraddittoria ed irregolare ai sensi del citato decreto n. 570/1996. E ciò anche in tutti i casi - in verità non credo tanto numerosi - di imprese appartenenti a settori economici per i quali gli studi di settore possono considerarsi fondati su elementi induttivi-presuntivi (seppure globali) razionali e rispondenti all'*id quod plerumque accidit*.

Più in particolare, non ha a mio avviso molto senso la discriminazione di trattamento attuata dall'art. 10 citato tra chi è a contabilità semplificata, chi è a contabilità ordinaria per opzione e chi è a contabilità ordinaria per obbligo di legge. Sarebbe, forse, sufficiente il solo limite quantitativo di 10 miliardi per rendere applicabili gli studi di settore senza dover distinguere tra chi è a contabilità semplificata e chi è a contabilità ordinaria per opzione o in forza di legge. Aggiungere altre condizioni per applicare gli studi in presenza di contabilità ordinaria significa, invece, riproporre anche per le piccole e medie imprese il vecchio principio introdotto nel 1973 dal D.P.R. n. 600 della priorità del metodo analitico in base a scritture contabili su quello induttivo e negare, quindi, la possibilità per l'ufficio - concessa con l'originario art. 62-sexies - di scegliere l'uno o l'altro metodo. Significa, cioè, tornare a privilegiare chi è tenuto ad avere una contabilità ordinaria per il solo fatto che essa è regolare. Sarebbe la sola regolarità, insomma, che comporta incongruamente il divieto per gli uffici di utilizzare gli studi di settore e il conseguente obbligo per essi di adottare in prima battuta solo il metodo analitico di accertamento.

Nel contesto finora esposto sarebbe quindi auspicabile creare - almeno per le imprese con un volume d'affari non rilevante e suscettibili di essere correttamente "interpretate" attraverso gli studi di settore - un sistema in cui la contabilità ordinaria, regolare e formalmente corretta, non sia un ostacolo formale insormontabile all'uso degli studi di settore.

Il che non esclude, beninteso, che la contabilità possa essere valutata dal giudice secondo il suo libero convincimento (e, prima ancora, dalla stessa Amministrazione) insieme e in aggiunta agli altri

elementi di prova al fine di decidere sulla validità e, quindi, sull'applicabilità degli studi. Ma certo vieta che essa possa costituire, da sola, prova contraria sufficiente a contestarne l'applicazione. E ciò per la semplice quanto ovvia ragione che una controprova diretta fondata su elementi contabili non può certo vincere una prova indiretta, fondata su presunzioni, che ha proprio la funzione giuridica di superare la contabilità ancorché formalmente corretta. In altri termini, se la regolarità delle scritture contabili si accompagna ad altri strumenti probatori contrari che nel caso concreto mettono in discussione l'applicabilità del metodo induttivo, essa sarà valutata dal giudicante come un ulteriore elemento positivo concorrente, insieme agli altri, a determinare la dichiaratoria di illegittimità dell'atto impugnato. In questi casi, però, la contabilità riemerge in via indiretta ai fini della determinazione del reddito, solo per confermare quanto dichiarato dal contribuente in base alla contabilità stessa correttamente tenuta.

5. Accertamento analitico e studi di settore

È appena il caso di aggiungere, infine, che un importante, simmetrico corollario di quanto sopra detto, in grado di sottrarre l'uso degli studi di settore all'incubo della catastizzazione, sta nel fatto che la possibilità di fare ricorso liberamente, anche in prima battuta, all'accertamento induttivo in base a parametri o studi di settore non deve precludere l'alternativa dell'accertamento con metodo analitico. Voglio dire, cioè, che dovrebbe essere in ogni caso mantenuto e frequentemente esercitato il potere dell'ufficio di ricorrere al metodo analitico (ed analitico-induttivo "individuale") in caso di nessuno scostamento o di scostamento tanto per difetto quanto per eccesso. Il contribuente non dovrebbe in altri termini avere la certezza che, se si attiene alle risultanze degli studi di settore, non sarà mai accertato.

Così si evita che gli studi divengano di fatto l'espressione di una predeterminazione normativa vincolante dell'elemento oggettivo del presupposto e non si rinuncia all'obiettivo di determinare, quando lo si ritiene opportuno, il reddito effettivo sulla base anche di una contabilità regolare e corretta che esprime, appunto, l'effettività. La scelta di procedere all'accertamento con metodo induttivo utilizzando gli studi di settore non vuol dire che il risultato reddituale che ne consegue non sia effettivo. Vuol dire solo che non è effettivo nel senso che non è equivalente al risultato contabile. Sarà solo un risultato convenzionale, né contabile né catastale, che avrà per legge e qualitativamente lo stesso valore legale (seppure non la stessa entità numerica) del risultato che si sarebbe ottenuto se l'ufficio avesse fatto ricorso all'accertamento con metodo analitico: più gli studi di settore sono

articolati e ben elaborati più la loro applicazione darà luogo ad un reddito convenzionale che si avvicina a quello effettivo (e viceversa).

È evidente che, se non si ragionasse in questi termini - e i soggetti che rientrano astrattamente nella sfera dell'accertamento in base a studi di settore non potessero dare una congrua prova contraria e, nel contempo, potessero sottrarsi all'accertamento analitico per il solo fatto di essersi attenuti agli studi di settore - si avrebbe un effetto molto simile a quello di un surrizzio condono permanente di massa (per tutti quei soggetti con ricavi effettivi superiori a quelli stimati dagli studi di settore) e si porrebbero quanto meno le basi per una, alquanto disdicevole, normalizzazione del reddito tassabile delle P.M.I. In tali casi avremmo comunque la inaccettabile conseguenza che i vantaggi e gli svantaggi sarebbero attribuiti ai contribuenti in un po' erraticamente a seconda della maggiore o minore perfezione e articolazione degli studi di settore, alla maggiore o minore idoneità dell'attività svolta ad essere valutata in termini (para)catastali e, *last but not least*, alla maggiore o minore veridicità degli elementi forniti dal contribuente sui quali gli studi stessi sono stati costruiti (15).

(15) Come ho già detto, abbastanza ambiguamente l'attuale assetto normativo non nega né afferma il ricorso alternativo all'accertamento analitico né prende, quindi, posizione circa la possibilità di utilizzare gli studi di settore ai fini di accertamento o di determinazione catastale della base imponibile. Rimette alla scelta dell'Amministrazione finanziaria di potenziare o meno, nell'ambito della capacità operativa degli uffici, gli accertamenti cosiddetti di merito nei confronti dei soggetti a contabilità semplificata e quelli a contabilità ordinaria per opzione. A sua volta l'Amministrazione finanziaria sembra voglia esercitare questo potere di scelta avendo - almeno per ora - solo l'obiettivo di ottenere un lento, ma costante recupero di evasione attraverso l'attuazione di politiche gradualmente dissuasive "cogestite", forse oltre il dovuto, dalle stesse categorie interessate e fondate sistematicamente su studi di settore rettificabili in aumento nel tempo.

Ciò per quanto riguarda le categorie (considerate più a rischio di evasione) dei contribuenti rientranti nella fascia di volume di affari fino a 10 miliardi. Per quelli invece che appartengono alla fascia superiore, la direttiva ministeriale sembra essere quella del *monitoraggio* periodico dei contribuenti "intermedi", compresi nella fascia da 10 a 50 miliardi, e delle aziende di rilevanti dimensioni (con volume d'affari superiore a 50 miliardi), cadenzando le ispezioni in conformità ai tempi di decadenza dell'azione di accertamento. Questa direttiva è stata confermata dalla L. 13 maggio 1999, n. 133, che, all'art. 1 comma 1, lettera b), ha conferito la delega al Governo ad emanare, entro nove mesi, uno o più decreti legislativi che prevedano, nell'ambito degli strumenti la lotta all'evasione ed all'elusione fiscale, l'effettuazione di "controlli di merito almeno una volta ogni due anni per i contribuenti con fatturato superiore a 50 miliardi di lire ed almeno una volta ogni quattro anni per quelli con fatturato complessivo tra 10 e 50 miliardi di lire, in concomitanza con l'entrata a regime degli studi di settore".