

# STUDI DI SETTORE: UN'AGENDA PER LA RIFORMA

di Alessandro Santoro  
26 febbraio 2010

## Un passo indietro

Gli studi di settore sono stati introdotti in Italia nel 1998. Per diversi anni, si è trattato di strumenti semiconosciuti, o comunque discussi solo dagli specialisti. Nella primavera del 2007, a seguito dei cambiamenti introdotti dalla legge finanziaria, gli studi sono diventati uno tra gli argomenti più dibattuti sui mass-media.

## Un passo indietro

Gli studi di settore sono stati introdotti in Italia nel 1998. Per diversi anni, si è trattato di strumenti semiconosciuti, o comunque discussi solo dagli specialisti. Nella primavera del 2007, a seguito dei cambiamenti introdotti dalla legge finanziaria, gli studi sono diventati uno tra gli argomenti più dibattuti sui mass-media. Nelle ultime settimane abbiamo ospitato una serie di interventi (Fassina, Di Nicola, Visco e Romano) diversi per punti di vista e conclusioni. Appare utile tornare, seppur brevemente, su cosa sono e su quali siano stati gli effetti degli studi di settore. Si tratta innanzitutto di uno strumento di accertamento: con gli studi di settore viene identificato, per ogni contribuente cui sono applicabili, un livello plausibile (congruo) di ricavi. Questo livello congruo può essere utilizzato (a incerte condizioni) per controllare i redditi e le imposte dovute dal contribuente. Alla congruità dei ricavi si arriva attraverso procedure economico-statistiche piuttosto complesse, che si basano sul confronto tra i dati dichiarati da ciascun contribuente e quelli riportati da contribuenti a lui simili, e da lui riconoscibili come tali, per caratteristiche dell'attività svolta. In questo senso, gli studi di settore sono, prima e più di uno strumento di accertamento, un meccanismo che dovrebbe spingere all'adempimento spontaneo attraverso il confronto con i propri simili. Nella scorsa legislatura, un'apposita Commissione tecnica, detta Commissione Rey dal nome del suo presidente, ha analizzato i punti deboli e proposto alcuni miglioramenti delle procedure statistiche. Ma la Commissione ha detto un'altra cosa importante: vista l'importanza assunta dagli studi di settore (oltre 4 milioni di soggetti sono potenzialmente accertabili) andrebbero previste modalità di pubblicità, di trasparenza e di controllo pubblico degli studi, prevedendo ad esempio un Comitato di Garanzia, composto da esperti di diverse discipline, che periodicamente relazioni al Parlamento sugli esiti effettivi degli studi. Ma gli auspici della Commissione Rey non sono stati seguiti nell'attuale legislatura. Ne consegue che l'opinione pubblica, ma anche il Parlamento e lo stesso governo, continuano a brancolare nel buio e a formulare giudizi sommari sugli studi di settore. Ad esempio, la Commissione di vigilanza sull'anagrafe tributaria pochi mesi fa ha liquidato gli studi in quanto «fisiologicamente incapaci di individuare in maniera credibile la capacità contributiva» come sarebbe dimostrato dal fatto che «l'evasione ha dimensioni ancora patologiche nel nostro Paese» senza considerare il fatto che evasione ed economia sommersa hanno mostrato una tendenza a decrescere dalla seconda metà degli anni Novanta in poi.

## Un (incerto) bilancio

Purtroppo questa tendenza non significa che gli studi di settore siano stati un efficiente strumento di contrasto dell'evasione. I (pochi) dati che sono filtrati in questi anni, per merito soprattutto dell'Ufficio Studi dell'Agenzia delle Entrate, ci descrivono un quadro a tinte abbastanza fosche. In linea astratta, gli studi possono comportare un effetto positivo e due negativi. L'effetto positivo è la spinta al riassorbimento delle maggiori evasioni all'interno di un certo cluster in modo da ottenere una graduale operazione di «taglio delle punte». Questa spinta dovrebbe in parte essere spontanea e in parte provenire dalla credibilità della minaccia di un accertamento. Il primo effetto negativo, tipico di ogni strumento di accertamento fondato su soglie, è l'appiattimento, cioè il fatto che alcuni contribuenti dichiarano ricavi e redditi esattamente pari alle soglie di congruità e inferiori a quelli che dichiarerebbero altrimenti. Il secondo problema è l'inequità nei confronti di quei contribuenti non evasori che dichiarano di più solo perché temono l'accertamento. Nei primi anni degli studi, è abbastanza certo che gli effetti negativi abbiano superato gli effetti positivi: soglie di congruità troppo basse e una bassa probabilità di accertamento hanno determinato una spinta minima all'emersione, più che

bilanciata dall'effetto-appiattimento. Nel 2004, e soprattutto nel 2006, le soglie di congruit  hanno subito un incremento, realizzato peraltro con modalit  discutibili dal punto di vista tecnico e soprattutto politico attraverso i cosiddetti coefficienti di normalit , il che ha portato maggiore gettito ma anche peggiorato la percezione dello strumento e innescato un meccanismo di corto-circuito politico-giuridico. Per qualche mese, nel corso del 2007, Agenzia e Governo hanno cercato di recuperare il consenso perduto con tentativi di interpretazione delle nuove norme che sono sembrati, ai pi <sup>1</sup>, delle vere e proprie marce indietro. Questo ha ulteriormente incrinato la credibilit  dell'operazione varata con i coefficienti di normalit  che, con tutti i suoi limiti, era finalizzata a limitare gli effetti di un fenomeno evidente, cio  la manipolazione dei dati comunicati dai contribuenti ai fini del calcolo delle soglie di congruit  che, va ricordato, negli studi di settore sono individualizzate e quindi diverse da contribuente a contribuente. Da ultimo, si   allargato il fronte dei tributaristi (spesso portatori di interessi professionali ben precisi) e degli interpreti che hanno ridimensionato la valenza probatoria degli studi indebolendo ulteriormente, quantomeno in teoria, la loro capacit  di spingere all'emersione. In questo contesto, non stupisce che i redditi dichiarati dai contribuenti congrui rispetto agli studi di settore siano ancora, in assoluto, incredibilmente bassi.

### I costi dell'abbandono

Non mancano quindi le ragioni per sostenere che gli studi di settore andrebbero abbandonati. Tra l'altro, questa soluzione andrebbe incontro anche ai desiderata di buona parte dell'Agenzia delle Entrate, che ha sempre vissuto gli studi, gestiti dalla Sose con grande autonomia negli aspetti tecnici ma anche in quelli politici, come una creatura estranea. Tuttavia, questa prospettiva genererebbe almeno due costi di cui tenere conto. In primo luogo, con tutte le loro limitazioni ed inefficienze, gli studi generano un adempimento spontaneo quantificabile, nel 2006, in circa 1 miliardo in pi <sup>1</sup> di imposte versate. Si pu <sup>2</sup> sostenere, come molti fanno, che questo importo sia inferiore a quello ottenibile con qualsiasi metodologia di accertamento statisticamente fondata, ma alla quale non sia associata una specifica procedura di accertamento come accade negli studi di settore. Tuttavia, questo   tutto da dimostrare. E' indubbio che l'ambiguit  circa la valenza probatoria degli studi di settore abbia aiutato questo adempimento spontaneo, anche attraverso la percezione (non necessariamente negativa, come invece sembra ritenere Fassina) che si trattasse di una minimum tax. Eliminare questa ambiguit  avrebbe certamente delle conseguenze sul piano dei comportamenti. In secondo luogo, l'eliminazione completa degli studi potrebbe essere interpretata dalla generalit  dei contribuenti come un pericoloso segnale di abbandono di un tentativo statistico di definizione di un livello plausibile di ricavi e redditi. Simili metodologie,   bene ricordarlo, esistono in tutti i sistemi fiscali del mondo, compresi quelli dove la frammentazione del sistema produttivo   inferiore a quella nostrana. E' proprio questa frammentazione a determinare il basso grado di organizzazione dell'attivit  economica cui   naturalmente associata un'alta propensione all'evasione. Dall'altro lato, questa frammentazione pone limiti quasi insormontabili alla possibilit  di contrastare l'evasione con le ordinarie procedure di accertamento, che non possono che raggiungere una quantit  molto limitata di contribuenti. In altri termini, si deve considerare che, se   vero che il livello medio dei redditi dichiarato dai contribuenti congrui   tuttora basso (tra i 30 e i 35 mila euro), quello dei redditi dei contribuenti incongrui, cio  non in linea con gli studi,   almeno due volte e mezzo inferiore. Che cosa ci assicura che l'eliminazione degli studi di settore non porti i contribuenti a migrare (ancor pi <sup>1</sup>) in massa verso questi livelli?

### Un'agenda per il futuro

Che fare, dunque? In questa sede vorrei limitarmi a delineare alcune possibili prospettive, da sviluppare in futuro, del resto in buona parte provenienti dalla Commissione Rey. In primo luogo, gli studi vanno semplificati e razionalizzati nelle procedure. Molti passaggi -la definizione dei cluster, la selezione del campione di riferimento, l'analisi della normalit , la stessa definizione della funzione di ricavo- possono essere resi pi <sup>1</sup> trasparenti e comprensibili senza ridurre la precisione delle presunzioni che si basano sugli studi di settore. In secondo luogo, l'applicazione va limitata a categorie e settori nei quali si possono rivelare effettivamente utili. Ad esempio, non ha molto senso applicare gli studi ai soggetti monocommittenti o i cui margini di evasione sono comunque ristretti, cos - come andrebbero ripensate l'applicazione ai professionisti o alle imprese con fatturato superiore ai 5 milioni di euro di ricavi. In terzo luogo, la credibilit  degli studi dipende in parte non irrilevante dalla credibilit  degli accertamenti, che oggi si svolgono in modo meccanico, senza che n  i funzionari n  i contribuenti entrino nel merito dell'applicazione dello studio al singolo contribuente. Infine,  

auspicabile che un'attenta analisi della recente giurisprudenza delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione porti a superare l'impasse sulla valenza probatoria delle risultanze degli studi. A ciascuno di questi aspetti sar  opportuno dedicare un'attenzione specifica per costruire un'ipotesi di riforma degli studi di settore evitando che si rivelino l'ennesima occasione persa per il nostro sistema tributario.