

CIRCOLARE N. 96/E



Agenzia delle Entrate
Direzione Centrale Accertamento
Ufficio Studi di settore

Roma, 15 novembre 2001

Prot. n. 197416/2001

Alle Direzioni Regionali
Agli Uffici locali
Agli Uffici distrettuali delle Imposte Dirette
Agli Uffici IVA

e, p. c. Al Dipartimento per le politiche fiscali
Al Servizio Consultivo ed Ispettivo Tributario
Al Comando Generale della Guardia di Finanza
Alle Direzioni Centrali dell'Agenzia
Agli Uffici Centrali di staff dell'Agenzia

Oggetto: Osservatori provinciali per l'adeguamento degli studi di settore alle realtà economiche locali. Compiti e modalità di funzionamento.

1. Premessa

Il decreto direttoriale 15 aprile 1999, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 109 del 12 maggio 1999, prevede la istituzione degli Osservatori provinciali per l'adeguamento degli studi di settore alle realtà economiche locali.

L'istituzione di tali organismi che operano presso le Direzioni regionali è stata suggerita dalla Commissione degli esperti al fine di rendere più aderenti alla realtà economica locale gli studi di settore utilizzando strutture decentrate sul territorio in grado di fornire alla Commissione stessa elementi di conoscenza utilissimi sia nella fase di applicazione che in quella di evoluzione degli studi.

Considerato che tutti gli Osservatori provinciali sono stati costituiti, con la presente circolare si intendono illustrare i compiti e le modalità di funzionamento degli stessi.

2. Compiti degli Osservatori

In base al comma 2, dell'articolo 1 del decreto 15 aprile 1999, gli Osservatori sono attribuite funzioni di:

- a) individuazione di particolarità o anomalie riguardanti determinate attività anche con riferimento a specifiche aree geografiche o economiche;
- b) rilevazione di informazioni utili a migliorare la capacità degli studi di settore di rappresentare la realtà alla quale si riferiscono.

2.1 Individuazione di particolarità o anomalie riguardanti determinate attività anche con riferimento a specifiche aree geografiche o economiche.

Considerato che la peculiare finalità degli osservatori è quella di adeguare gli studi di settore alla realtà locale, si ritiene opportuno ricordare che, nella predisposizione degli studi, è indispensabile tener conto delle caratteristiche dell'area territoriale in cui opera l'azienda ed in particolare del livello dei prezzi, delle condizioni e modalità operative, delle infrastrutture esistenti e utilizzabili, della capacità di spesa e della tipologia dei fabbisogni.

La domanda ed il costo dei fattori produttivi hanno, infatti, una stretta correlazione con il luogo ove la specifica attività è collocata per cui, a parità di ogni altra condizione, la realtà territoriale può incidere notevolmente sulla capacità della singola azienda di produrre ricavi, sulla struttura dei costi e quindi sul reddito.

In fase di elaborazione degli studi di settore sono state condotte analisi con l'obiettivo di individuare aree territoriali omogenee sulla base delle caratteristiche dello sviluppo socio-economico del territorio, definito dal grado di benessere, dal livello di qualificazione professionale e dalla struttura economica.

Lo studio sulla territorialità generale, condotta a livello di singolo comune, analizza le differenze che connotano l'ambiente economico, differenze che possono influenzare le caratteristiche della domanda finale di beni e servizi destinati alla persona, il bisogno di ricorrere a servizi professionali, le condizioni in cui l'impresa svolge la propria attività.

In particolare, attraverso l'utilizzo di diversi gruppi di indicatori, sono state analizzate le caratteristiche dello sviluppo socio-economico del territorio in termini di grado di benessere, di livello di qualificazione professionale, di struttura economica, di tasso di imprenditorialità, di grado

di sviluppo dei servizi (credito, logistica e servizi alle imprese) a sostegno della attività economica. In futuro, con l'ausilio di analisi condotte dagli osservatori si potrà tener conto anche di altri elementi, quali il livello dei prezzi, le tariffe dei servizi, il costo di acquisizione dei fattori della produzione.

E' stato elaborato uno studio sulla territorialità generale, approvato con decreto ministeriale del 30 marzo 1999, pubblicato sul supplemento ordinario n. 61 alla G.U. 75 del 31 marzo 1999. In tale studio i comuni risultano classificati in 5 aree omogenee, cogliendo le differenze più significative tra gli stessi sulla base degli indici menzionati. Questa classificazione, essendo finalizzata a misurare l'influenza della localizzazione territoriale delle imprese sulla loro capacità di produrre ricavi, coglie le differenze qualitative tra i comuni in termini di sviluppo socio-economico, a prescindere dalla loro dimensione geografica e demografica.

Sono stati poi realizzati studi sulla territorialità con riferimento a specifiche attività.

Con decreto ministeriale del 30 marzo 1999, pubblicato sul supplemento ordinario n. 61 alla G.U. 75 del 31 marzo 1999, è stata fatta una classificazione delle aree territoriali relativamente alle seguenti attività: commercio - comparto manifatturiero della lavorazione delle pelli e del cuoio, del conciario e del calzaturiero – comparto manifatturiero della fabbricazione di mobili - comparto manifatturiero delle industrie tessili - trasporto merci su strada e dei servizi per il movimento delle merci. Con decreto ministeriale del 3 febbraio 2000, pubblicato sul supplemento ordinario n. 34 alla G.U. 45 del 24 febbraio 2000, è stata fatta la classificazione per aree territoriali relative alle attività del comparto manifatturiero della lavorazione del legno e del comparto manifatturiero della fabbricazione di articoli in maglieria e della confezione di vestiario. Con decreto ministeriale del 25 febbraio 2000, pubblicato sul supplemento ordinario n. 48 alla G.U. 67 del 21 marzo 2000, sono state classificate le aree territoriali relative alle attività del comparto manifatturiero della fabbricazione di prodotti in ceramica, del comparto manifatturiero della fabbricazione di strumenti ottici e di attrezzature fotografiche e quelle relative alle attività turistico alberghiere.

Con decreto ministeriale del 20 marzo 2001, pubblicato sul supplemento ordinario n. 76 alla G.U. del 31 marzo 2001, sono state classificate le aree territoriali omogenee relative alle attività del comparto manifatturiero della gioielleria, dell'oreficeria e produzione di metalli preziosi, della preparazione e confezione di pellicce, della fabbricazione di macchine ed apparecchi meccanici e della fabbricazione e lavorazione dei prodotti in metallo, escluse macchine ed impianti.

Nella elaborazione degli studi di settore si è, quindi, tenuto conto delle caratteristiche dell'area territoriale in cui opera l'azienda, tuttavia la necessità di individuare con più precisione specifiche peculiarità del luogo di svolgimento di talune attività economiche rende opportuni ulteriori

approfondimenti per realizzare un quadro più completo che consenta una migliore aderenza dello studio alla realtà economica in cui viene svolta l'attività.

In tale contesto, un ruolo di fondamentale importanza è affidato agli Osservatori provinciali. Essi, infatti, possono individuare quelle particolarità che lo studio sulla territorialità non riesce a cogliere, oppure, dall'analisi di casi concreti potranno evidenziare situazioni e modalità operative, presenti sul territorio, non rappresentate dallo studio. Sarà in tali casi compito degli Osservatori rilevare e descrivere l'attività svolta o l'ambito territoriale di svolgimento.

Tra i compiti degli Osservatori va altresì evidenziato quello di rilevare situazioni anche esterne, rispetto alle imprese, che hanno influito sulla normale attività.

Ad esempio, gli Osservatori della regione Piemonte e delle altre regioni interessate dall'alluvione dell'ottobre 2000, potranno, tra l'altro, individuare e definire le zone e le attività produttive, professionali e commerciali colpite da tale calamità.

Queste informazioni risulteranno utili alla programmazione ed alla gestione delle attività di controllo nei confronti dei contribuenti che in tali aree sono destinatari degli studi di settore.

2.2 Rilevazione di informazioni utili a migliorare la capacità degli studi di settore di rappresentare la realtà alla quale si riferiscono.

Altra importante funzione degli osservatori è quella di rilevare le informazioni che riguardano le concrete modalità operative di svolgimento delle attività economiche, utili a meglio rappresentare le realtà economiche locali.

Tali informazioni possono, ad esempio, riguardare:

- la corretta classificazione del comune nell'ambito dei gruppi omogenei individuati con i decreti ministeriali;
- la determinazione di peculiarità in grado di calibrare la territorialità a livello infracomunale;
- la presenza, a livello locale, di differenti modelli gestionali d'impresa, non rilevati dallo studio di settore;
- le consuetudini in uso presso i diversi ambiti territoriali in relazione a specifiche attività;
- gli elementi di marginalità;
- tutti quegli elementi che solo a livello locale possono essere raccolti e che implicano conseguenze sostanziali sui risultati economici conseguibili dai soggetti operanti nel territorio.

Gli Osservatori porranno attenzione a singoli casi, non per interferire sul procedimento instaurato dagli uffici nell'ambito del quale le pretese del contribuente possono essere fatte valere, ma per indicare elementi di criticità in ordine al funzionamento degli studi in relazione a particolari categorie di contribuenti.

Gli Osservatori, al fine di ottimizzare e razionalizzare la propria attività, in linea generale, eviteranno di ripercorrere processi valutativi di carattere generale già fatti durante la elaborazione degli studi di settore e sulla territorialità, concentrando l'attenzione su aspetti che, per il loro carattere di novità o specificità, non sono stati colti dai predetti studi e potranno, altresì, segnalare incongruenze emerse in sede di applicazione che, conseguentemente, si riflettono in una scarsa capacità degli studi a rappresentare la realtà cui si riferiscono.

Gli Osservatori effettuano essenzialmente due tipi di intervento.

Il primo tipo riguarda la descrizione e l'analisi di eventi accidentali, derivanti da situazioni contingenti e limitate nel tempo.

Questi fenomeni hanno rilevanza solo interna rispetto alla competenza territoriale dell'Osservatorio, che potrà limitarsi a fornire specifiche indicazioni sull'entità e gli effetti degli stessi agli Uffici locali. Conseguentemente, tali fattispecie non dovranno essere portate all'esame della Commissione nazionale degli esperti, trattandosi di questioni che possono essere trattate a livello locale.

Le scelte assunte verranno semplicemente comunicate alla Commissione degli esperti che ne curerà la divulgazione attraverso il sito internet dell'Agenzia delle Entrate.

Il secondo tipo di intervento posto a carico degli Osservatori riguarda, invece, l'analisi degli elementi che a livello locale incidono sulla operatività delle imprese e che sono caratteristici di un certo territorio. Elementi, ovviamente, che incidono sulla applicazione dello studio di settore.

In tale ipotesi, operata una prima valutazione sull'effettiva validità delle osservazioni svolte, sarà onere degli Osservatori interessare la Commissione degli esperti attraverso l'invio di una specifica relazione, secondo il procedimento che verrà meglio delineato nel paragrafo seguente.

3. Modalità di funzionamento degli Osservatori

L'art. 2, comma 2 del decreto direttoriale 15 aprile 1999 individua le regole di composizione degli Osservatori provinciali che sono stati poi istituiti dalle competenti Direzioni regionali.

Sono stati inseriti nel sito internet dell'Agenzia delle Entrate i nominativi dei membri degli Osservatori, gli indirizzi ed i recapiti telefonici ai quali far riferimento per prendere contatto con i predetti organismi.

La presentazione dei casi concreti, su cui il predetto organo dovrà effettuare le proprie valutazioni, compete a ciascun componente; tuttavia la segnalazione di casi da esaminare può anche essere fatta dagli uffici dell'Agenzia delle Entrate presenti sul territorio, oppure da associazioni di categoria non rappresentate nell'Osservatorio o più in generale di altre organizzazioni rappresentanti di interessi

diffusi dei contribuenti. Queste ultime presenteranno i casi specifici ad uno o più componenti che avranno cura di portare a conoscenza dell'Osservatorio le questioni da esaminare.

L'Osservatorio valuterà la fondatezza delle questioni sollevate tenendo presente che le stesse devono interessare, generalmente, un numero significativo di soggetti e che le condizioni di criticità, anche temporanee, in cui si trovano ad operare questi ultimi devono essere oggettivamente riscontrabili.

Nell'attività di analisi e valutazione i membri dell'Osservatorio potranno altresì avvalersi dell'ausilio o della partecipazione di esperti di fiducia al fine di valutare la fondatezza delle criticità osservate nonché per individuarne con maggior precisione le cause ed i motivi.

Una volta verificata la fondatezza del caso concreto portato all'attenzione dell'Osservatorio ed individuate le cause e i motivi dello scostamento dei ricavi effettivi da quelli derivanti dall'applicazione di "GERICO", l'Osservatorio provvederà ad inoltrare, tramite posta elettronica all'indirizzo [entrate accert_uss@finanze.it](mailto:entrate_accert_uss@finanze.it), un documento che sintetizzi la questione esaminata alla Commissione degli esperti e contestualmente designerà uno dei suoi componenti quale relatore nei confronti della Commissione stessa.

Nell'ambito della Commissione degli esperti si provvederà ad analizzare i documenti pervenuti, che in sede di riunione saranno illustrati dal componente dell'Osservatorio designato come relatore.

La Commissione opererà come filtro tecnico di tutte le questioni proposte dagli Osservatori, preoccupandosi di fornire il necessario contributo di conoscenze e di monitorare le questioni emerse in relazione alla prevista attività di evoluzione degli studi di settore.

Le osservazioni, validate dalla Commissione, saranno rese note mediante il sito Internet dell'Agenzia delle Entrate - www.agenziaentrate.it - nell'ambito della pagina dedicata agli Studi di Settore e potranno costituire elemento valutabile in sede di contraddittorio finalizzato all'accertamento con adesione.

La pubblicazione degli elaborati prodotti dagli Osservatori e validati dalla Commissione, potrà essere di stimolo per analoghi approfondimenti da parte di altri osservatori.

Gli Osservatori avranno cura di trasmettere nuovamente i lavori inviati prima della emanazione di questa circolare, con modalità diverse da quelle in essa indicate, al fine di consentirne un adeguato trattamento.

IL DIRETTORE DELL' AGENZIA
Dott. Massimo Romano