



Direzione Centrale Accertamento

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

## **1. Premessa**

Il provvedimento del direttore dell'Agenzia delle Entrate dell'8 ottobre 2007, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 247 del 23 ottobre 2007, prevede l'istituzione dei nuovi "Osservatori regionali per l'adeguamento degli studi di settore alle realtà economiche locali" e la contestuale soppressione degli "Osservatori provinciali" istituiti con Decreto del Direttore generale del Dipartimento delle entrate del 15 aprile 1999.

L'innovazione è di notevole importanza in quanto finalizzata, da un lato, ad implementare l'efficacia della tradizionale funzione degli Osservatori (il monitoraggio delle realtà economiche territoriali per fornire elementi utili alla revisione degli studi di settore), dall'altro ad ampliare le competenze dell'organismo, estendendola alla raccolta di informazioni utili a migliorare l'applicazione degli studi di settore in sede di accertamento.

Quest'ultimo profilo risponde, peraltro, alla specifica esigenza di garantire l'applicazione dello strumento presuntivo in modo ragionevole e calibrato alle effettive

condizioni di esercizio delle attività economiche nelle varie aree territoriali, esigenza più volte evidenziata nelle direttive impartite, da ultimo, con la circolare n. 31/E del 2007.

I nuovi Osservatori regionali avranno dunque un ruolo rilevante anche sul versante operativo, in quanto forniranno elementi di dettaglio sulle realtà economiche territoriali che, ove non preventivamente conosciuti dagli Uffici dell' Agenzia, potrebbero determinare criticità nelle varie fasi dell' accertamento basato sugli studi (dalla selezione delle posizioni al contraddittorio con il contribuente).

## **2. Istituzione e funzioni degli Osservatori regionali.**

In base all' articolo 1, comma 1, del provvedimento istitutivo, gli Osservatori regionali per gli studi di settore devono essere costituiti entro il 31 dicembre 2007, presso ciascuna Direzione regionale dell' Agenzia delle entrate e presso le Direzioni provinciali di Bolzano e di Trento.

A partire dalla data di istituzione, sono soppressi tutti gli Osservatori provinciali attualmente esistenti, istituiti ai sensi del già citato decreto 15 aprile 1999, con la conseguente decadenza delle nomine dei componenti degli stessi.

Ai nuovi Osservatori è attribuita, in termini generali, la funzione di individuare eventuali elementi che caratterizzino, a livello locale, l' esercizio delle attività economiche oggetto degli studi di settore. Tali elementi, ove ritenuti rilevanti, possono infatti contribuire sia al complesso processo di manutenzione degli studi stessi, sia alla fase applicativa in sede di accertamento.

Più in dettaglio, il provvedimento istitutivo stabilisce che gli Osservatori hanno il compito di individuare:

- a) le particolari condizioni economiche o produttive, tipiche di alcune zone o distretti, che spiegano i comportamenti economici dei soggetti che operano in quei territori, anomali e diversi da quelli già analizzati dagli studi di settore;
- b) le situazioni, riscontrabili a livello locale o regionale, che denotino evidenti criticità di alcuni settori o di alcune categorie di soggetti, o che rivelino, al contrario, condizioni di forte sviluppo ed espansione economica territoriale;

c) qualsiasi informazione che possa essere di ausilio per cogliere le problematiche legate all'ambito territoriale, al fine di migliorare la capacità degli studi di settore a rappresentare la realtà alla quale si riferiscono.

È opportuno ricordare che, nella elaborazione degli studi di settore, è estremamente rilevante l'analisi delle caratteristiche dell'area territoriale in cui opera il soggetto economico e, in particolare, del livello dei prezzi, delle condizioni e delle 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 del singolo soggetto di produrre ricavi o compensi, sulla struttura dei costi e, di conseguenza, sul reddito.

In questo panorama, è fondamentale l'importanza che gli Osservatori regionali potranno assumere nell'analizzare gli elementi maggiormente significativi nell'ambito delle diverse realtà territoriali e nel valutare come tali situazioni possano ripercuotersi sull'applicazione degli studi di settore, per consentire di intervenire fattivamente sui singoli studi, laddove gli stessi non riescano a cogliere adeguatamente talune, specifiche realtà.

Al fine di ottimizzare e razionalizzare la propria attività, gli Osservatori dovranno, peraltro, evitare di ripercorrere processi valutativi di carattere generale già effettuati durante l'elaborazione degli studi di settore, concentrando l'attenzione su aspetti che, per il loro carattere di novità o specificità, non siano già stati considerati e potranno, altresì, segnalare incongruenze emerse in sede di applicazione che, conseguentemente, si riflettono in una non adeguata capacità degli studi a rappresentare la complessa realtà cui si riferiscono.

Tali organismi potranno, inoltre, fornire elementi utili alla revisione dell'analisi della "territorialità" applicata agli studi di settore.

Un'ulteriore funzione dei nuovi Osservatori è quella di consentire di individuare meglio, a livello territoriale, i soggetti che esercitano l'attività in condizioni di marginalità economica, così come già specificato nelle circolari nn. 31/E e 38/E del 2007.

In particolare, nella circolare n. 38/E è stato evidenziato che lo svolgimento dell'attività in condizioni di marginalità economica può essere determinato da una serie di fattori risultanti

dall'analisi economica e puntualmente evidenziati. L'attività degli Osservatori regionali, effettuando una specifica analisi delle attività economiche nell'ambito territoriale, potrà contribuire all'individuazione di ulteriori elementi, nonché alla migliore e concreta definizione di quelli già individuati, caratterizzanti le condizioni di marginalità economica. Di conseguenza, l'attività svolta dai nuovi Osservatori potrà anche consentire, in ambito locale, il superamento delle criticità legate alla non corretta stima dei ricavi o compensi dei soggetti cosiddetti marginali mediante l'applicazione degli studi di settore.

### **3. Composizione degli Osservatori regionali.**

L'Osservatorio regionale viene costituito con provvedimento del Direttore regionale (o provinciale per Trento e Bolzano) dell'Agenzia delle entrate e con esso vengono nominati i suoi componenti.

La funzione di Presidente di ogni Osservatorio viene espletata dallo stesso Direttore regionale, mentre negli Osservatori di Trento e Bolzano la carica è attribuita al Direttore provinciale. Alla cessazione dell'incarico di ogni Direttore regionale (o provinciale) seguirà l'automatica sostituzione alla Presidenza dell'Osservatorio con il nuovo incaricato, senza la necessità di emettere un apposito provvedimento.

La funzione di vice-Presidente è esercitata da un Dirigente nominato presso ciascuna Direzione regionale (o provinciale). Ai fini della designazione, costituisce un imprescindibile requisito quello di avere coordinato, diretto o effettuato attività di accertamento basata sugli studi di settore, allo scopo di garantire una approfondita conoscenza della delicata tematica.

Gli altri componenti dell'Osservatorio sono individuati tra il personale dell'Agenzia delle entrate e i rappresentanti delle associazioni di categoria e degli ordini professionali.

In particolare, come rappresentanti dell'Agenzia delle entrate, devono essere individuati un dirigente o un funzionario per ogni Provincia, che abbiano una consolidata esperienza in materia di accertamento e che, alla data della nomina, si occupino direttamente della attività di accertamento basata sugli studi di settore. Dovrà trattarsi di personale in servizio presso gli Uffici operanti nell'ambito della Provincia (preferibilmente con ruolo di Capo Area Controllo),

in modo da garantire la possibilità di individuare e valutare direttamente le particolari situazioni che connotano le attività svolte sul territorio della provincia medesima.

Relativamente ai rappresentanti delle categorie economiche, il provvedimento istitutivo fa riferimento:

- a) ad un rappresentante per ciascuna delle associazioni di categoria dell'industria, del commercio e dell'artigianato, più rappresentative a livello regionale;
- b) a due rappresentanti degli ordini professionali degli esercenti arti e professioni economiche e giuridiche, ad un rappresentante per gli ordini professionali degli esercenti arti e professioni tecniche e ad un rappresentante per gli ordini professionali degli esercenti arti e professioni sanitarie.

La nomina dei suddetti rappresentanti verrà effettuata dal Presidente dell'Osservatorio con le seguenti modalità.

Per le associazioni di categoria si provvederà innanzitutto alla individuazione di quelle in possesso del previsto requisito di rappresentatività a livello regionale (desumibile, in linea generale, anche dalla presenza nell'ambito del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro), chiedendo quindi a ciascuna di esse la segnalazione del nominativo del proprio rappresentante.

Per la nomina dei rappresentanti degli ordini professionali va invece considerato che il provvedimento istitutivo fa riferimento a categorie professionali, quali in specie:

- a) quella degli esercenti arti e professioni economiche e giuridiche;
- b) quella degli esercenti arti e professioni tecniche;
- c) quella degli esercenti arti e professioni sanitarie.

La designazione dovrà quindi avvenire interpellando tutti gli ordini, nonché i collegi o albi, compresi in ciascuna delle dette categorie, che abbiano una adeguata rappresentatività nella Regione, ed invitandoli a segnalare il nominativo di un comune rappresentante (due nel caso delle arti e professioni economiche e giuridiche).

Al fine di agevolare le designazioni in parola si evidenzia inoltre che i rappresentanti di associazioni o professioni (anche non regolamentate) non compresi tra i componenti dell'Osservatorio, potranno comunque essere chiamati a partecipare ai gruppi di lavoro, per

l'analisi e la valutazione di problematiche riguardanti specifiche aree territoriali o specifici settori di attività economiche, cui fa riferimento l'art. 2, comma 3, del provvedimento istitutivo.

Le designazioni dovranno avvenire in tempo utile per consentire la costituzione dell'Osservatorio entro la data fissata dal provvedimento istitutivo (dunque, in linea di massima, non oltre il 20 dicembre p.v.). Eventuali designazioni successive saranno comunque considerate ai fini della eventuale integrazione dell'organismo anche dopo il 31 dicembre 2007.

I nominativi dei componenti dell'Osservatorio, con l'indicazione della qualifica e dell'ente di appartenenza, dell'indirizzo e-mail e del recapito telefonico, andranno comunicati alla Direzione Centrale Accertamento, Settore Governo dell'Accertamento e studi di settore, entro il 10 gennaio 2008, per la successiva pubblicazione nel sito internet dell'Agenzia delle entrate. Anche eventuali, successive variazioni dei componenti dell'Osservatorio verranno comunicate alla predetta Direzione Centrale.

Si precisa che ai componenti del citato organismo non spetta alcun compenso.

Ciascun Osservatorio dovrà dotarsi di un'apposita segreteria, composta da personale della Direzione regionale (o provinciale). Sarà compito della segreteria, tra l'altro, provvedere alla convocazione delle riunioni fissate dal Presidente, ricevere le adesioni dei partecipanti, raccogliere tutte le note eventualmente provenienti dai singoli contribuenti o dalle associazioni non facenti parte dell'Osservatorio che saranno, poi, esaminate durante le riunioni ed effettuare tutti gli ulteriori adempimenti necessari al corretto funzionamento dell'organismo.

#### **4. Operatività degli Osservatori regionali.**

Gli Osservatori regionali si riuniscono periodicamente nel corso dell'anno per assicurare un flusso costante di informazioni sulla situazione, a livello territoriale, delle attività economiche oggetto degli studi di settore.

Le riunioni vengono convocate dal Presidente, anche su richiesta dei singoli componenti dell'Osservatorio, come previsto dall'art. 3, secondo comma, del provvedimento istitutivo.

Ciascun componente dell'Osservatorio può presentare casi concreti su cui effettuare, in sede di riunione, le necessarie valutazioni. La segnalazione di casi da esaminare può essere fatta anche dagli uffici dell'Agenzia delle entrate presenti sul territorio, così come da

associazioni di categoria non rappresentate nell'Osservatorio o, più in generale, da chiunque ne abbia interesse.

I suddetti soggetti possono inviare alla segreteria dell'Osservatorio regionale, una nota contenente le osservazioni che ritengono possano interessare l'operato dello stesso.

Tali osservazioni possono riguardare anche eventuali distorsioni applicative degli studi di settore, verificatesi in anni precedenti, in ambito provinciale e/o regionale.

Analogamente, possono essere valutate anche situazioni pregresse che non hanno trovato il giusto riscontro ed esame in sede di contraddittorio con gli uffici.

Gli Osservatori analizzano singoli casi al fine di individuare elementi di criticità non emersi precedentemente in ordine all'applicazione degli studi di settore, anche in relazione a particolari categorie di contribuenti. Le osservazioni non possono comunque riguardare procedimenti instaurati dagli uffici locali e non ancora conclusi.

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

Nell'attività di analisi e valutazione i membri dell'Osservatorio possono, altresì, avvalersi dell'ausilio o della partecipazione di esperti di fiducia ed acquisire idonea documentazione, al fine di valutare l'attendibilità delle criticità osservate, nonché per individuare con maggior precisione le cause ed i motivi che ne sono all'origine.

Il Presidente può, inoltre, costituire dei sottogruppi all'interno dell'Osservatorio qualora lo ritenga proficuo per il trattamento di questioni o problematiche specifiche, ovvero connotate da particolare complessità.

Il Presidente, nei casi in cui l'attività dell'Osservatorio evidenzia una chiara e incontestabile situazione che provoca anomalie nell'applicazione degli studi di settore, ovvero in tutti i casi in cui lo ritenga opportuno, può fornire direttamente indicazioni agli Uffici locali relativamente al comportamento da tenere in sede di accertamento o sugli eventuali atti da adottare. Il contenuto delle direttive impartite agli uffici deve, comunque, essere trasmesso alla

Direzione Centrale Accertamento ed essere comunicato anche ai componenti dell'Osservatorio regionale.

Per ciascuna riunione deve essere redatto un verbale dal quale risultino, oltre alle presenze, tutte le situazioni portate all'attenzione dell'Osservatorio regionale e le eventuali richieste formulate dai componenti. Tale verbale, redatto dalla segreteria dell'Osservatorio, illustra quanto emerso nel corso della riunione, specificando le situazioni ritenute rilevanti e dando adeguata motivazione per quelle che, invece, non siano state ritenute di interesse comune.

Entro il 31 gennaio di ciascun anno gli Osservatori regionali provvedono a predisporre una relazione sulle attività e sulle principali problematiche trattate nel corso dell'anno precedente che inviano alla Direzione Centrale Accertamento. La predetta relazione annuale viene resa pubblica sul sito internet dell'Agenzia delle entrate. Tale pubblicazione consente, così, un'adeguata diffusione delle valutazioni effettuate nell'ambito dei diversi Osservatori e promuove, conseguentemente, l'adozione di comportamenti uniformi con riferimento a problematiche comuni a più aree regionali.